

Bericht der Experten- kommission Funktional- und Gebietsreform

| | | |
|---------------|---|----|
| Teil 1 | Allgemeines | |
| 1. | Auftrag | 1 |
| 2. | Bevölkerungsentwicklung | 1 |
| 3. | Finanzielle Rahmenbedingungen | 4 |
| 4. | Landesentwicklungsplan 2004 und Landesentwicklungsprogramm 2025 | 6 |
| 4.1 | Landesentwicklungsplan 2004 (LEP 2004) | 6 |
| 4.2 | Erster Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2025 (E-LEP 2025) | 7 |
| 4.3 | Bewertung | 8 |
| 5. | Stellenplan 2011 ff. | 8 |
| 5.1 | Vergleich mit den Flächenländern West | 8 |
| 5.2 | Stellenabbau | 11 |
| 6. | Gegenwärtiger Verwaltungsaufbau | 18 |
| 6.1 | Aufbau der Thüringer Landesverwaltung | 18 |
| 6.2 | Länderübergreifende Zusammenarbeit | 20 |
| 6.2.1 | Länderübergreifende Einrichtungen unter Beteiligung Thüringens | 20 |
| 6.2.2 | Kooperationen | 20 |
| 7. | Bisherige Reformmaßnahmen in Thüringen | 21 |
| 7.1 | Kommunalgebietsreform/Staatlicher Landrat | 21 |
| 7.2 | Behördenstrukturreformen | 21 |
| 8. | Jüngere Reformen in anderen Bundesländern | 25 |
| 8.1 | Gebietsreform (Landkreis- und Gemeindegebietsreformen) | 25 |
| 8.2 | Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen | 27 |
| 9. | Verfassungsrechtliche Vorgaben | 29 |
| 9.1 | Struktur der Landesverwaltung | 29 |
| 9.2 | Länderübergreifende Kooperationen | 30 |
| 9.3 | Kommunale Selbstverwaltung | 31 |
| 9.4 | Finanzausstattung der Kommunen | 32 |
| 9.5 | Kommunale Gebietsänderungen | 32 |
| 9.6 | Mehrfachneugliederungen von Kreisen | 32 |
| 10. | Leitlinien der Dienststellenprüfungen | 33 |
| 10.1 | Überblick | 33 |
| 10.1.1 | Aufgabenreduzierung | 33 |
| 10.1.2 | Privatisierung | 33 |
| 10.1.3 | Kommunalisierung | 33 |
| 10.1.4 | Aufgabenkonzentration („Einheit der Verwaltung“) unter staatlichen Dienststellen | 33 |
| 10.1.5 | Transparenz, Einräumigkeit | 34 |
| 10.1.6 | Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit | 34 |
| 10.1.7 | Ortsnähe, Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit | 34 |
| 10.2 | Die Leitlinien im Einzelnen | 34 |

| | | |
|--------|---|----|
| 10.2.1 | Aufgabenreduzierung | 34 |
| 10.2.2 | Privatisierung | 35 |
| 10.2.3 | Kommunalisierung | 35 |
| 10.2.4 | Aufgabenkonzentration | 36 |
| 10.2.5 | Transparenz, Einräumigkeit | 37 |
| 10.2.6 | Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit | 37 |
| 10.2.7 | Ortsnähe, Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit | 37 |
| 11. | Bürgerbüros, Agenturen, Mobile Verwaltung | 38 |
| 12. | E-Government | 39 |
| 12.1 | Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgern | 39 |
| 12.2 | Aufbau- und Ablauforganisation | 40 |
| 12.3 | E-Government statt Gebietsreformen? | 40 |
| 12.4 | Ausblick | 42 |

Teil 2 Staatliche Verwaltung

| | | |
|----------|---|----|
| 13. | Aufgabenreduzierung | 43 |
| 14. | Kommunalisierung | 44 |
| 14.1 | Leistungskraft kommunaler Einheiten | 44 |
| 14.2 | Aufgabenverlagerungen auf Landkreise und kreisfreie Städte | 44 |
| 14.2.1 | Aufgabenblöcke | 44 |
| 14.2.2 | Weitere Kommunalisierungsmöglichkeiten | 45 |
| 14.2.3 | Aufgaben des Thüringer Landesverwaltungsamts | 46 |
| 14.3 | Freiwillige Übertragung von Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden, Experimentierklausel | 46 |
| 15. | Ministerialverwaltung | 47 |
| 16. | Dienststellenprüfung – Große Verwaltungsbereiche | 48 |
| 16.1 | Schulen | 48 |
| 16.1.1 | Vorschläge | 48 |
| 16.1.2 | Maßstäbe | 48 |
| 16.1.3 | Thüringer Schullandschaft im Schuljahr 2011/12 | 49 |
| 16.1.4 | Stellensituation im Vergleich mit den Flächenländern West | 51 |
| 16.1.5 | Bedarfssteigernde Maßnahmen | 52 |
| 16.1.6 | Stellenabbauziel 2020/2025 | 52 |
| 16.1.7 | Trägerschaft der fünf staatlichen Spezialschulen | 52 |
| 16.2 | Hochschulen | 53 |
| 16.2.1 | Vorschläge | 53 |
| 16.2.2 | Begründung | 53 |
| 16.2.3 | Folgerungen | 56 |
| 16.3 | Polizei | 58 |
| 16.3.1 | Polizei insgesamt | 58 |
| 16.3.1.1 | Vorschläge | 58 |
| 16.3.1.2 | Begründung (Ländervergleich und demographischer Wandel) | 58 |
| 16.3.1.3 | Aufbauorganisation und einzelne Polizeidienste | 61 |
| 16.3.2 | Thüringer Landeskriminalamt (TLKA) | 63 |
| 16.3.2.1 | Aufgaben | 63 |
| 16.3.2.2 | Vorschläge | 63 |
| 16.3.2.3 | Begründung | 64 |
| 16.3.3 | Bereitschaftspolizei Thüringen (BPTh) | 65 |

| | | |
|----------|---|----|
| 16.3.3.1 | Aufgaben | 65 |
| 16.3.3.2 | Vorschläge | 65 |
| 16.3.3.3 | Begründung | 66 |
| 16.4 | Finanzverwaltung | 67 |
| 16.4.1 | Geschäftsbereich | 67 |
| 16.4.2 | Vorschläge | 67 |
| 16.4.3 | Begründung | 68 |
| 16.5 | Justiz | 69 |
| 16.5.1 | Demographischer Wandel | 69 |
| 16.5.2 | Personal der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Ländervergleich | 70 |
| 16.5.3 | Stellenabbau | 70 |
| 16.5.4 | Personalausstattung der Länder | 70 |
| 16.5.5 | Infrastruktur der Justiz in Thüringen | 71 |
| 16.5.6 | Erledigungszahlen | 71 |
| 16.5.7 | Justizvollzug | 72 |
| 17. | Dienststellenprüfung | 73 |
| 17.1 | Einzelne Verwaltungen | 73 |
| 17.1.1 | Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) | 73 |
| 17.1.1.1 | Aufgaben | 73 |
| 17.1.1.2 | Vorschläge | 73 |
| 17.1.1.3 | Begründung | 74 |
| 17.1.2 | Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (TLfV) | 76 |
| 17.1.2.1 | Aufgaben | 76 |
| 17.1.2.2 | Vorschläge | 76 |
| 17.1.2.3 | Begründung | 77 |
| 17.1.3 | Staatliche Schulämter (SSÄ) | 78 |
| 17.1.3.1 | Aufgaben | 78 |
| 17.1.3.2 | Vorschläge | 78 |
| 17.1.3.3 | Begründung | 79 |
| 17.1.4 | Archive | 81 |
| 17.1.4.1 | Aufgaben | 81 |
| 17.1.4.2 | Vorschläge | 81 |
| 17.1.4.3 | Begründung | 82 |
| 17.1.5 | Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (TLDA) | 84 |
| 17.1.5.1 | Aufgaben | 84 |
| 17.1.5.2 | Vorschläge | 85 |
| 17.1.5.3 | Begründung | 86 |
| 17.1.6 | Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhausuniversität Weimar (MFPA) | 88 |
| 17.1.6.1 | Aufgaben | 88 |
| 17.1.6.2 | Vorschläge | 88 |
| 17.1.6.3 | Begründung | 89 |
| 17.1.7 | Landessternwarte | 91 |
| 17.1.7.1 | Aufgaben | 91 |
| 17.1.7.2 | Vorschläge | 91 |
| 17.1.7.3 | Begründung | 91 |
| 17.1.8 | Staatliche Studienseminare | 92 |
| 17.1.8.1 | Aufgaben | 92 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 17.1.8.2 | Vorschläge | 92 |
| 17.1.8.3 | Begründung | 92 |
| 17.1.9 | Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) | 93 |
| 17.1.9.1 | Aufgaben | 93 |
| 17.1.9.2 | Vorschlag | 93 |
| 17.1.9.3 | Begründung | 93 |
| 17.1.10 | Staatliches Thüringenkolleg | 94 |
| 17.1.10.1 | Aufgaben | 94 |
| 17.1.10.2 | Vorschlag | 94 |
| 17.1.10.3 | Begründung | 94 |
| 17.1.11 | Staatliche Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr | 95 |
| 17.1.11.1 | Aufgaben | 95 |
| 17.1.11.2 | Vorschlag | 95 |
| 17.1.11.3 | Begründung | 95 |
| 17.1.12 | Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA) | 96 |
| 17.1.12.1 | Aufgaben | 96 |
| 17.1.12.2 | Vorschläge | 96 |
| 17.1.12.3 | Begründung | 97 |
| 17.1.13 | Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) | 98 |
| 17.1.13.1 | Aufgaben | 98 |
| 17.1.13.2 | Vorschläge | 99 |
| 17.1.13.3 | Begründung | 99 |
| 17.1.14 | Landesamt für Mess- und Eichwesen (LMET) | 101 |
| 17.1.14.1 | Aufgaben | 101 |
| 17.1.14.2 | Vorschläge | 101 |
| 17.1.14.3 | Begründung | 102 |
| 17.1.15 | Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV) | 104 |
| 17.1.15.1 | Aufgaben | 104 |
| 17.1.15.2 | Vorschläge | 104 |
| 17.1.15.3 | Begründung | 105 |
| 17.1.16 | Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) | 108 |
| 17.1.16.1 | Aufgaben | 108 |
| 17.1.16.2 | Vorschläge | 108 |
| 17.1.16.3 | Begründung | 109 |
| 17.1.17 | Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) | 112 |
| 17.1.17.1 | Aufgaben | 112 |
| 17.1.17.2 | Vorschläge | 112 |
| 17.1.17.3 | Begründung | 113 |
| 17.1.18 | Thüringer Landesbergamt (TLBA) | 117 |
| 17.1.18.1 | Aufgaben | 117 |
| 17.1.18.2 | Vorschläge | 117 |
| 17.1.18.3 | Begründung | 118 |
| 17.1.19 | Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) | 119 |
| 17.1.19.1 | Aufgaben | 119 |
| 17.1.19.2 | Vorschläge | 119 |
| 17.1.19.3 | Begründung | 120 |
| 17.1.20 | Landwirtschaftsämter (LWÄ) | 123 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 17.1.20.1 | Aufgaben | 123 |
| 17.1.20.2 | Vorschläge | 124 |
| 17.1.20.3 | Begründung | 124 |
| 17.1.21 | Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung (ÄLF) | 127 |
| 17.1.21.1 | Aufgaben | 127 |
| 17.1.21.2 | Vorschläge | 127 |
| 17.1.21.3 | Begründung | 128 |
| 17.1.22 | Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau Erfurt (LVG) | 132 |
| 17.1.22.1 | Aufgaben | 132 |
| 17.1.22.2 | Vorschläge | 132 |
| 17.1.22.3 | Begründung | 133 |
| 17.1.23 | Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst (ThüringenForst) | 134 |
| 17.1.23.1 | Aufgaben | 134 |
| 17.1.23.2 | Vorschläge | 135 |
| 17.1.23.3 | Begründung | 136 |
| 17.1.24 | Verwaltungen von Nationalpark, Naturparken, Biosphärenreservaten | 138 |
| 17.1.24.1 | Aufgaben | 138 |
| 17.1.24.2 | Vorschläge | 139 |
| 17.1.24.3 | Begründung | 139 |
| 17.1.25 | Bauverwaltungen – Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV), Straßenbauämter (SBÄ) | 141 |
| 17.1.25.1 | Aufgaben | 141 |
| 17.1.25.2 | Vorschläge | 142 |
| 17.1.25.3 | Begründung | 143 |
| 17.1.26 | Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation (TLVermGeo) | 147 |
| 17.1.26.1 | Aufgaben | 147 |
| 17.1.26.2 | Vorschläge | 148 |
| 17.1.26.3 | Begründung | 148 |
| 17.1.27 | Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) | 152 |
| 17.1.27.1 | Aufgaben | 152 |
| 17.1.27.2 | Vorschläge | 152 |
| 17.1.27.3 | Begründung | 153 |
| 17.2 | Zusammenfassung von Verwaltungen | 157 |
| 17.2.1 | Synergieeffekte | 157 |
| 17.2.2 | Ressortinterne Behördenkonzentrationen | 157 |
| 17.2.3 | Ressortübergreifende Behördenkonzentrationen | 158 |
| 17.2.4 | Behördenkonzentration im 5-Behörden-Modell | 159 |
| 18. | Aus- und Fortbildungsbereich | 167 |
| 18.1 | Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung (BZ Gotha) | 167 |
| 18.1.1 | Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung | 168 |
| 18.1.1.1 | Fachbereich Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung (KSAV) | 168 |
| 18.1.1.2 | Fachbereich Steuern | 171 |
| 18.1.1.3 | Fachbereich Polizei | 172 |
| 18.1.2 | Landesfinanzschule (LFS) | 172 |
| 18.1.3 | Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ | 172 |
| 18.1.4 | Fortbildungsbereiche | 172 |
| 18.2 | Justizausbildungsstätten | 173 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 18.3 | Polizeibildungseinrichtungen | 174 |
| 18.3.1 | Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Polizei | 174 |
| 18.3.2 | Bildungszentrum der Thüringer Polizei (BZThPol) | 176 |
| 18.3.3 | AnwärterEinstellungsmöglichkeiten und prognostizierter Ersatzbedarf | 177 |
| 18.3.4 | Fortbildung | 177 |
| 18.4 | Thüringer Verwaltungsschule (TVS) | 177 |
| 18.5 | Zentrale ressortübergreifende Fortbildungsmaßnahmen | 179 |
| 18.6 | Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule Bad Köstritz (TLFKS) | 180 |
| 18.7 | Staatliche Studienakademie Thüringen – Berufsakademien Eisenach und Gera, Studiengang Betriebswirtschaft, Studienrichtung Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen | 182 |
| 18.8 | Fachhochschule Erfurt: Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement in Verbindung mit der Laufbahnausbildung für den gehobenen technischen Forstdienst | 183 |
| 18.9 | Vorbereitungsdienst in der Agrar-, Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung | 185 |
| 19. | Stiftungen und Beteiligungen | 186 |
| 19.1 | Stiftungen | 186 |
| 19.1.1 | Vorschläge | 186 |
| 19.1.2 | Begründung | 186 |
| 19.1.2.1 | Stiftungen mit Landesaufgaben | 187 |
| 19.1.2.2 | Stiftung FamilienSinn | 187 |
| 19.1.2.3 | Stiftung Naturschutz Thüringen (SNT) | 188 |
| 19.1.2.4 | Thüringer Ehrenamtsstiftung | 190 |
| 19.1.2.5 | Thüringer Stiftung HandinHand | 190 |
| 19.1.2.6 | Ergebnis Ehrenamtsstiftung und Stiftung HandinHand | 190 |
| 19.2 | Unmittelbare Kapitalbeteiligungen des Freistaats Thüringen | 191 |
| 19.2.1 | Beteiligungsübersicht des Thüringer Finanzministeriums | 191 |
| 19.2.2 | Beteiligung an Unternehmen des öffentlichen Rechts: Thüringer Aufbaubank AöR, Thüringer Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (TAB-Tochter), Thüringer Fernwasserversorgung AöR | 191 |
| 19.2.3 | Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts | 192 |
| 20. | Förderverfahren | 196 |
| 20.1 | Vorschläge | 196 |
| 20.2 | Begründung | 197 |

Teil 3 Kommunale Verwaltung

| | | |
|------|---------------------------------------|-----|
| 21. | Ländervergleich kommunaler Strukturen | 199 |
| 21.1 | Landkreise im Ländervergleich | 199 |
| 21.2 | Kreisfreie Städte im Ländervergleich | 200 |
| 21.3 | Gemeinden im Ländervergleich | 201 |
| 21.4 | Personalbestand auf kommunaler Ebene | 203 |

| | | |
|------|--|-----|
| 22. | Gemeindegebietsreform | 204 |
| 22.1 | Die handlungsfähige Gemeinde | 204 |
| 22.2 | Verwaltungsgliederung der Thüringer Gemeinden | 206 |
| 22.3 | Optimierung | 208 |
| 22.4 | Skaleneffekte | 208 |
| 22.5 | Bürgernähe | 208 |
| 22.6 | Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen | 209 |
| 22.7 | Ehrenamtliches Engagement | 209 |
| 22.8 | Zentrale Orte | 213 |
| 22.9 | Fazit | 213 |
| 23. | Kreisgebietsreform | 214 |
| 23.1 | Einwohnerzahlen | 214 |
| 23.2 | Richtwerte zu Mindestgrößen | 217 |
| 23.3 | Kreismodelle in Mecklenburg-Vorpommern | 217 |
| 23.4 | Kostenrelevanz der demographischen Entwicklung | 218 |
| 23.5 | Politische Teilhabe und soziales Engagement bei Gebietsvergrößerungen | 218 |
| 23.6 | Historische Grenzen | 222 |
| 23.7 | Kreisstrukturen | 222 |
| 24. | Interkommunale Kooperation | 225 |
| 24.1 | Kooperationsformen auf Kreisebene | 225 |
| 24.2 | Interkommunale Kooperationen auf Gemeindeebene: Ersatz für Gebietsreform? | 226 |

Teil 4 Reformfolgen

| | | |
|--------|---|-----|
| 25. | Stellenplanauswirkungen | 227 |
| 26. | Umsetzungsfragen | 228 |
| 26.1 | Reihenfolge Funktionalreform – Kreisgebietsreform | 228 |
| 26.2 | Kreisgebietsreform | 228 |
| 26.3 | Gemeindegebietsreform | 229 |
| 26.4 | Reihenfolge Kreisgebietsreform – Gemeindegebietsreform | 229 |
| 26.5 | Vorschaltgesetz | 230 |
| 26.6 | Funktionalreform | 230 |
| 26.6.1 | Kostenfolgen von Kommunalisierungen | 230 |
| 26.6.2 | Kommunalisierung von Beschäftigten der Landesverwaltung | 230 |
| 26.6.3 | Personalübergänge innerhalb der Landesverwaltung | 231 |
| 26.6.4 | Personalabbau und Altersabgänge | 231 |
| 26.6.5 | Evaluierung | 231 |

Anhang Bevölkerungszahlen Landkreise und kreisfreie Städte
Tätigkeitsübersicht
Mitglieder der Expertenkommission

Gender-Hinweis: In diesem Bericht ist die weibliche Form der männlichen Form gleichgestellt; lediglich aus Gründen der Vereinfachung und der Lesbarkeit wurde die männliche Form gewählt.

Teil 1 Allgemeines

1. Auftrag

Die Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform ist mit Schreiben der Ministerpräsidentin vom 21. September 2011 im Einvernehmen mit dem Stellvertretenden Ministerpräsidenten berufen worden. In der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2009 heißt es dazu: „Die Landesregierung lässt im Licht der demographischen Entwicklung, der allgemeinen Haushaltsentwicklung und vor dem Hintergrund der Degression des Solidarpakts II durch unabhängige Gutachter prüfen, ob, in welchem Umfang und in welchem Zeitrahmen eine Funktional- und Gebietsreform zu Einsparungen und Effizienzgewinnen auf kommunaler Ebene und im Landeshaushalt führt“.

In Konkretisierung der Koalitionsvereinbarung ist durch den Koalitionsausschuss im Februar 2011 beschlossen worden, im Lichte der demographischen Entwicklung, der allgemeinen Haushaltsentwicklung und vor dem Hintergrund der Degression des Solidarpakts II durch eine Expertengruppe Aussagen und Empfehlungen zu den Themenkomplexen Ländervergleiche, Funktionalstrukturen und Gebietsstrukturen erarbeiten zu lassen. Alle Bereiche der Landesverwaltung, die Sonderbehörden sowie die landeseigenen Beteiligungen und Gesellschaften, auch in Verzahnung mit der Kommunalverwaltung, sollten auf ihren Bestand und Umfang überprüft werden.

Zur Unterstützung der Expertenkommission wurde unter dem Vorsitz der Ministerpräsidentin ein Beirat gebildet. Diesem gehörten an: Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Fraktionen im Thüringer Landtag, des Thüringer Rechnungshofs, der Landesverwaltung sowie Einzelpersonen mit beratender Funktion.

2. Bevölkerungsentwicklung¹

Ende 1990 hatte Thüringen 2.599.747 Einwohner, Ende 2010 waren es noch 2.235.025. Die Zahl der Geburten variierte in dieser Zeit zwischen 1,25 bis 1,5 Kindern pro Frau (TFR², während die Zahl der Todesfälle mit 26.000 pro Jahr relativ stabil blieb. Auch die ansteigende Lebenserwartung kann den Rückgang der Geburtenzahlen nicht ausgleichen. Für 2050 wird – bei linearer Fortschreibung des Trends – ein Einwohnerstand von 1.555.684 geschätzt.

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Einwohnerzahl in den Zentren stabilisiert. Zugleich wird ab diesem Jahr eine erhöhte Abwanderungsbewegung aus den ländlichen Gebieten Thüringens deutlich. Am stärksten betroffen ist die Stadt Suhl mit (1990) 57.318 Einwohnern: Im Jahr 2010 wohnten noch rund 39.000 Personen in der Stadt, im Jahr 2030 werden es circa 23.000 sein (Reduzierung um 40,9 %) und für 2050 wird bei linearer Fortschreibung des Trends ein Einwohnerstand von 13.665 geschätzt (2010 bis 2050 Reduzierung um 65 %). Ähnlich betroffen sind der Kyffhäuserkreis (2010: 81.449 Einwohner, 2030: Reduzierung um 35 %, 2010 bis 2050: Reduzierung um 56 %) und der Landkreis Greiz (2010: 107.555 Einwohner, 2030: Reduzierung um 31 %, 2010 bis 2050: Reduzierung um 53 %).

Der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung lag im Jahr 2010 bei 62,2 % der Gesamtbevölkerung. Bis 2030 wird der Anteil der 20- bis unter 65-Jährigen auf 49,0 % sinken, der Anteil der über 65-Jährigen (2010 bei 23,1 %) wird bis 2030 auf 36,8 % ansteigen. Der Altenquotient, der die Zahl der Einwohner ab 65 Jahren ins Verhältnis zur Zahl der 20- bis 65-Jährigen setzt, belief sich im Jahr 2010 auf 36,9 %; für 2030 wird er auf 69,8 % der Zahl der 20- bis 65-Jährigen prognostiziert. Da-

¹ Alle Angaben, soweit nicht bezogen auf die folgenden Tabellen oder anders gekennzeichnet, aus: Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Thüringer Demographiebericht Teil 1 – Bevölkerungsentwicklung des Freistaats Thüringen und seiner Regionen, 2011.

² Arnold/TLS in www.statistik.thueringen.de/analysen/Aufsatz-05-2012.pdf, S. 5.

gegen wird der Anteil der Menschen unter 20 Jahren auf dem Niveau von circa 14 % der Gesamtbevölkerung verharren.

Mit der Alterung wird der Anteil der pflegebedürftigen Bevölkerung ansteigen. Der Bedarf an Pflegeheimen, ärztlichen Leistungen und senioren-/pflegegerechtem Wohnraum wird zunehmen, während die Nachfrage nach Kindertageseinrichtungen, Schulen und Sportstätten noch längere Zeit zurückgehen wird. Auch kulturelle und infrastrukturelle Bedürfnisse werden sich ändern. Zudem wird der Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal im Kranken- und Pflegebereich stark zunehmen.

Tabelle 1: **Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2010**

| | Bevölkerung insgesamt | Bevölkerung insgesamt | Bevölkerung insgesamt | Entwicklung 2010 zu 1990 in % |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| | 31.12.1990 | 31.12.2000 | 31.12.2010 | |
| Stadt Erfurt | 224.461 | 200.564 | 204.994 | - 8,7 |
| Stadt Gera | 134.116 | 112.835 | 99.262 | - 26,0 |
| Stadt Jena | 105.610 | 99.893 | 105.129 | - 0,5 |
| Stadt Suhl | 57.318 | 48.025 | 38.776 | - 32,4 |
| Stadt Weimar | 64.246 | 62.425 | 65.479 | + 1,9 |
| Stadt Eisenach | 49.610 | 44.442 | 42.750 | - 13,8 |
| Eichsfeld | 116.808 | 114.109 | 105.195 | - 9,9 |
| Nordhausen | 105.462 | 98.609 | 89.963 | - 14,7 |
| Wartburgkreis | 151.750 | 144.677 | 130.560 | - 14,0 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 126.349 | 119.504 | 108.758 | - 13,9 |
| Kyffhäuserkreis | 103.084 | 94.343 | 81.449 | - 21,0 |
| Schmalkalden-Meiningen | 152.128 | 143.702 | 129.982 | - 14,6 |
| Gotha | 153.198 | 148.527 | 138.056 | - 9,9 |
| Sömmerda | 83.687 | 81.204 | 72.877 | - 12,9 |
| Hildburghausen | 76.363 | 73.839 | 67.007 | - 12,3 |
| Ilm-Kreis | 128.622 | 121.806 | 112.350 | - 12,7 |
| Weimarer Land | 88.640 | 91.443 | 84.693 | - 4,45 |
| Sonneberg | 73.165 | 67.833 | 59.954 | - 18,1 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 144.983 | 132.885 | 116.818 | - 19,4 |
| Saale-Holzland-Kreis | 93.857 | 93.929 | 86.809 | - 7,5 |
| Saale-Orla-Kreis | 105.131 | 98.592 | 87.799 | - 16,5 |
| Greiz | 132.073 | 123.869 | 107.555 | - 18,6 |
| Altenburger Land | 129.086 | 114.200 | 98.810 | - 23,5 |
| Thüringen | 2.599.747 | 2.431.255 | 2.235.025 | - 14,0 |
| kreisfreie Städte | 635.361 | 568.184 | 556.390 | - 12,4 |
| Landkreise | 1.964.386 | 1.863.071 | 1.678.635 | - 14,6 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung.

Tabelle 2: **Bevölkerungsprognose für die Jahre 2020 bis 2050**

| | Stand 2010 | Prognose 2020 | Prognose 2030 | Schätzung 2050 | Entwicklung 2010-20 in % | Entwicklung 2010-50 in % |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Stadt Erfurt | 204.994 | 206.027 | 209.439 | 214.884 | + 0,5 | + 4,8 |
| Stadt Gera | 99.262 | 87.767 | 77.214 | 60.458 | - 11,6 | - 39,1 |
| Stadt Jena | 105.129 | 107.855 | 111.387 | 118.293 | + 2,6 | + 12,5 |
| Stadt Suhl | 38.776 | 30.499 | 22.929 | 13.665 | - 21,4 | - 64,8 |
| Stadt Weimar | 65.479 | 68.243 | 71.426 | 77.854 | + 4,2 | + 18,9 |
| Stadt Eisenach | 42.750 | 41.526 | 40.655 | 38.662 | - 2,9 | - 9,7 |
| Eichsfeld | 105.195 | 96.234 | 86.306 | 71.030 | - 8,5 | - 32,5 |
| Nordhausen | 89.963 | 81.696 | 74.586 | 62.130 | - 9,2 | - 30,9 |
| Wartburgkreis | 130.560 | 115.849 | 100.428 | 77.630 | - 11,3 | - 40,6 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 108.758 | 98.639 | 87.969 | 71.430 | - 9,3 | - 34,3 |
| Kyffhäuserkreis | 81.449 | 67.155 | 53.494 | 35.520 | - 17,6 | - 56,4 |
| Schmalkalden-Meiningen | 129.982 | 116.490 | 102.190 | 80.628 | - 10,4 | - 38,0 |
| Gotha | 138.056 | 127.420 | 115.847 | 97.532 | - 7,7 | - 29,4 |
| Sömmerda | 72.877 | 65.724 | 57.648 | 45.657 | - 9,8 | - 37,4 |
| Hildburghausen | 67.007 | 59.322 | 51.261 | 39.317 | - 11,5 | - 41,3 |
| Ilm-Kreis | 112.350 | 106.455 | 101.026 | 91.024 | - 5,3 | - 19,0 |
| Weimarer Land | 84.693 | 75.426 | 66.436 | 52.617 | - 11,0 | - 37,9 |
| Sonneberg | 59.954 | 52.352 | 44.856 | 33.776 | - 12,7 | - 43,7 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 116.818 | 99.415 | 81.828 | 57.829 | - 15,0 | - 50,5 |
| Saale-Holzland-Kreis | 86.809 | 79.835 | 74.059 | 63.246 | - 8,0 | - 27,2 |
| Saale-Orla-Kreis | 87.799 | 77.210 | 66.804 | 51.152 | - 12,0 | - 41,7 |
| Greiz | 107.555 | 90.235 | 73.442 | 50.602 | - 16,1 | - 53,0 |
| Altenburger Land | 98.810 | 84.225 | 70.778 | 50.748 | - 15,8 | - 48,7 |
| Thüringen | 2.235.025 | 2.035.599 | 1.842.008 | 1.555.684 | - 9,0 | - 30,4 |
| kreisfreie Städte | 556.390 | 541.918 | 533.050 | 523.816 | - 2,6 | - 5,9 |
| Landkreise | 1.678.635 | 1.493.681 | 1.308.958 | 1.031.868 | - 11,0 | - 38,5 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung; Thüringer Landesamt für Statistik, Statistischer Bericht, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens von 2009 bis 2060 – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Die Schätzung der Kommission für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten sich dort bis 2050 in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe aus den daraus gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat insgesamt, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt (zu Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf den Anhang verwiesen).

3. Finanzielle Rahmenbedingungen³

Der Rückgang der Einwohnerzahl Thüringens wird im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems zu Mindereinnahmen im Landeshaushalt von rund 50 Mio. Euro im ersten, 100 Mio. Euro im zweiten Jahr und so weiter führen, im Vergleich der Jahreseinnahmen 2011 mit den Jahreseinnahmen 2020 also Mindereinnahmen von rund 500 Mio. Euro bewirken. Das sind mehr als 5 % des derzeitigen Einnahmevervolumens von rund 9 Mrd. Euro.

Die Einnahmen aus dem Solidarpakt II werden 2019 auslaufen. Dies bedeutet bis dahin im Vergleich zu 2011 Mindereinnahmen von deutlich über 100 Mio. Euro in 2012 und 1,039 Mrd. Euro im Schlussjahr. Das sind mehr als 10 % des derzeitigen Einnahmevervolumens.

Ende 2019 treten auch die geltenden zentralen Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach dem Maßstäbengesetz und dem Finanzausgleichsgesetz außer Kraft. Thüringen erhält 2012⁴ aus dem Umsatzsteuerausgleich 1,26 Mrd. Euro, aus dem Länderfinanzausgleich 521 Mio. Euro sowie aus den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen 210 Mio. Euro. Das Gesamtvolumen dieser bundesstaatlichen Finanztransfers beträgt insgesamt 1,991 Mrd. Euro und entspricht damit mehr als 20 % der Gesamteinnahmen des Haushalts 2012. Zwar müssen die Länder auch nach 2019 finanziell so ausgestattet werden, dass sie auch bei unterschiedlichen Finanzkraftverhältnissen ihre verfassungsmäßigen Aufgaben wahrnehmen können. Auf welchem Niveau das geschehen wird, ist allerdings offen.

Die vielfältigen Bundeszuweisungen für spezielle Aufgabenbereiche wie Städtebau, GA-Wirtschaftsförderung (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) oder Straßenbau werden in ihrem überproportionalen Teil ebenfalls abnehmen.

Auch die Einnahmen aus Mitteln der Europäischen Union, 2012 mit 525 Mio. Euro veranschlagt, also mehr als 5 % des Einnahmevervolumens, werden sinken. Für die kommende Förderperiode 2014 bis 2020 ist Thüringen nur noch als sogenanntes „Übergangsgebiet“ gekennzeichnet. Dies hätte zur Folge, dass ein Rückgang der Mittelzuweisungen erwartet werden muss. Für die Jahre ab 2020 ist davon auszugehen, dass diese Zuweisungen entfallen.

In der Summe macht der Einnahmerückgang bis 2020 rund 2 Mrd. Euro aus.

Auf der Ausgabenseite des Landeshaushalts 2012 entfallen 2,4 Mrd. Euro, etwa 26 % der Gesamtausgaben, auf Personalausgaben. Darin sind Versorgungslasten noch – im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern (FLW) – unterproportional enthalten. Sie steigen aber an: von 70 Mio. Euro in 2010 auf 400 Mio. Euro in 2020⁵. Weitere rund 2,4 Mrd. Euro, ebenfalls 26 %, sind Leistungen im Rahmen der „angemessenen Finanzausstattung“ an den kommunalen Bereich; dazu kommen circa 550 Mio. Euro sonstige Zuweisungen an die Kommunen.

Im verbleibenden Rest von rund 3,6 Mrd. Euro werden circa 670 Mio. Euro für Zinsen, 532 Mio. Euro für Vereinbarungen und Verträge, 421 Mio. Euro für landesgesetzliche Verpflichtungen und 1,2 Mrd. Euro für bundesgesetzlich geregelte Verpflichtungen aufgewendet.

Im Freistaat Thüringen gibt es, anders als in der Mehrzahl der Länder, einen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich. Die Kommunen erhalten unabhängig von der Einnahmesituation des Landes eine finanzielle Mindestausstattung, die ausreichen soll, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen⁶. Weitergehende Leistungen des Landes sind von seiner Leistungskraft abhängig. Beide Leistungsarten bil-

³ Die Angaben gehen – soweit nicht im Einzelfall gekennzeichnet – auf Veröffentlichungen und Mitteilungen des Thüringer Finanzministeriums zurück.

⁴ Entspricht Haushalt 2012.

⁵ Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 52.

⁶ www.thueringen.de/th5/tfm/haushalt/kfa, 06.10.2012.

den zusammen die angemessene Finanzausstattung. Sie hatte im Jahr 2012 ein Volumen von 2,49 Mrd. Euro. Daneben erhielten die Kommunen 227 Mio. Euro zusätzliche freiwillige Leistungen. In der Summe sah der Landeshaushalt 2012 somit 2,717 Mrd. Euro an Leistungen für die Kommunen vor, das sind etwa 30 % des Volumens des Landeshaushalts. Der Anteil der Finanzzuweisungen des Landes an den Einnahmen der Kommunen lag 2011 nahe 60 %.

Die vom Land bereitgestellte angemessene Finanzausstattung der Kommunen wie auch eine zurückhaltende Genehmigung bei der Aufnahme von Krediten haben den Kommunen einen kontinuierlichen Abbau ihrer Schulden und damit auch ihrer Zinslasten ermöglicht. Von 2003 bis 2010 konnten die Kommunen insgesamt circa 23 % ihrer Schulden abbauen, während die Schuldenlast des Landes um 23 % anwuchs.

Die Gesamtausgaben der laufenden Rechnung der Thüringer Gemeinden beliefen sich 2011 auf 4,0 Mrd. Euro.

Die Thüringer Gemeinden nahmen 2011 in der laufenden Rechnung 4,4 Mrd. Euro ein. Zu diesen Einnahmen trugen vor allem bei:

- Steuereinnahmen: 1.186 Mio. Euro, davon:
 - Gewerbesteuer (netto): 505 Mio. Euro,
 - Grundsteuer A und B: 205 Mio. Euro,
 - Anteil an der Einkommenssteuer: 381 Mio. Euro,
 - Anteil an der Umsatzsteuer: 81 Mio. Euro,
 - Sonstige Steuern: 14 Mio. Euro,
- Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb: 621 Mio. Euro,
- Gemeindeschlüsselzuweisungen: 794 Mio. Euro,
- Kreisschlüsselzuweisungen: 261 Mio. Euro,
- Sonstige Zuweisungen vom Land: 900 Mio. Euro.

Die kommunalen Steuereinnahmen waren 2010 im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern West und den mitteldeutschen Ländern in Thüringen am niedrigsten. Insbesondere zeigt sich dies bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer wie auch der Grundsteuer B. Die Hebesätze der Grundsteuer B lagen im Vergleich mit diesen Ländern an vorletzter Stelle. Bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer belegten die Thüringer Gemeinden den letzten Platz in der Vergleichsgruppe.

Angesichts der demographischen Entwicklung in den Kommunen Thüringens bis 2050 ist (von konjunkturellen Schwankungen abgesehen) eine wesentliche Veränderung der Einnahmesituation nicht zu erwarten.

Der Bedarf an Zuweisungen des Landes bei gleichbleibender Aufgaben- und Territorialstruktur der Landkreise und Gemeinden, das heißt, ohne eine Gemeindegebiets- und eine Kreisgebietsreform und ohne Kommunalisierung jetzt noch staatlicher Aufgaben, dürfte (preisbereinigt) mindestens bei den eingangs genannten 2,7 Mrd. Euro verharren, wenn die Sozialleistungen insgesamt nicht ansteigen. Bei den Sozialleistungen kann es aber zu Umschichtungen auf Grund der demographischen Entwicklung kommen: Die Arbeitslosigkeit wird zurückgehen und die Leistungen für ältere Menschen werden ansteigen.

Die Einnahmen des Freistaats Thüringen dagegen werden erheblich sinken. Auch bei einem angenommenen jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1 % (entsprechend dem jahrzehntelangen Mittelwert) dürften die Gesamteinnahmen des Landes 2020 mit 7,5 Mrd. Euro⁷ um 1,5 Mrd. Euro niedriger sein als 2012. Die zunehmende Überalterung könnte die Einkommenssteuereinnahmen sinken lassen, und der Rückgang der Bevölkerungszahl wird die Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich reduzieren.

⁷ Untere Grenze des in 2020 möglichen Haushaltsvolumens (TFM-Beitrag in der Sitzung des Beirates der Expertenkommission am 24. 10. 2012).

Bei gleichbleibender absoluter Höhe der Leistungen an die Kommunen aus dem Landeshaushalt wird deren Anteil im Jahr 2020 etwa 40 % – statt etwa 30 % im Jahr 2012 – betragen. Dem Land würden dann für die Erfüllung seiner sonstigen Aufgaben nur noch 4,5 Mrd. Euro – statt etwa 6 Mrd. Euro (2012) – zur Verfügung stehen. Folgt man hinsichtlich der Personalausgaben der Mittelfristigen Finanzplanung (Mifrfi) 2012 bis 2016, werden die Personalkosten des Landes (etwa 2,4 Mrd. Euro im Jahre 2012) wegen der Tarifentwicklung und der Versorgungsausgaben bis 2020 trotz Personalabbau nominell kaum sinken, sondern eher ansteigen (nach Mifrfi 2016 auf 2,6 Mrd. Euro). Der mittelfristige Rückgang der jährlichen Zinsbelastung um etwa 0,65 Mrd. Euro, der mit dem Abbau der Altschulden verbunden sein wird, kann schon durch einen geringen Anstieg der Zinssätze für die verbleibenden Altschulden überkompensiert werden. Dem Freistaat Thüringen verblieben dann für seine übrigen Aufgaben lediglich ungefähr 1,5 Mrd. Euro gegenüber 3,6 Mrd. Euro in 2012⁸. Damit wären gegenwärtige bundes- und landesgesetzlich bedingte Ausgaben nicht mehr zu finanzieren, von der Bedienung von Förderprogrammen ganz zu schweigen.

4. Landesentwicklungsplan 2004 und Landesentwicklungsprogramm 2025

4.1 Landesentwicklungsplan 2004⁹ (LEP 2004)

Seit 1991 ist der Freistaat Thüringen in die Planungsregionen¹⁰ Nord-, Mittel-, Ost- und Südwestthüringen eingeteilt.

Der Freistaat Thüringen ist – nach dem LEP 2004 – ganz überwiegend ländlicher Raum mit einer Vielzahl von Klein- und Mittelstädten in vergleichsweise enger räumlicher Nachbarschaft. Die kleinmaßstäbliche Abwechslung zwischen Siedlung und Landschaft wird als Teil der Identität Thüringens verstanden; sie ist ein bewahrenswertes kulturelles Gut¹¹. Die Erhaltung und Festigung der dezentralen Siedlungsstruktur gilt als wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen und auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gerichteten Raumentwicklung.

Der LEP 2004 bestimmt demzufolge ein dichtes Netz von höherstufigen zentralen Orten: Neben den Oberzentren Erfurt, Gera und Jena verfügt der Freistaat Thüringen über acht Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums¹² und 25 Mittelzentren¹³.

Mittelzentren sind gekennzeichnet durch zahlreiche und vielfältige Funktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung in den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Einzelhandel, Dienstleistungen, Bildung, Gesundheit, Kultur, Freizeit und Verwaltung (Sitz oder Außenstelle von Landesbehörden und Kreisverwaltungen). Hinsichtlich der Verkehrsfunktion sollen sie überregionale Bedeutungen haben (Umsteigefunktion Schienenpersonennahverkehr/Öffentlicher Personennahverkehr, Knotenfunktion Öffentlicher Personennahverkehr und ähnliche). Die „Versorgungsbereiche“ sollen „in der Regel“ 30.000 Einwohner haben.

⁸ Der „Mittelfristige Finanzplan 2012 bis 2016“ des TFM sieht für 2016 noch Ausgaben von etwa 3,33 Mrd. Euro (ohne Leistungen an Kommunen, ohne Personalkosten) als notwendig an: Freistaat Thüringen, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2016, Stand: Oktober 2012.

⁹ Die Angaben gehen, soweit nicht im Einzelfall anders gekennzeichnet, auf den LEP 2004 zurück.

¹⁰ § 8 Raumordnungsgesetz.

¹¹ LEP 2004, Begründung zu G 3.1.1.

¹² Altenburg, Eisenach, Gotha, Mühlhausen/Thüringen, Nordhausen, Saalfeld/Rudolstadt/ Bad Blankenburg, Suhl/Zella-Mehlis und Weimar.

¹³ Apolda, Arnstadt, Artern/Unstrut, Bad Langensalza, Bad Salzungen, Eisenberg, Greiz, Heiligenstadt, Hermsdorf/Bad Klosterlausnitz, Hildburghausen, Ilmenau, Leinefelde-Worbis, Lobenstein, Meiningen, Neuhaus am Rennweg/Lauscha, Pößneck, Schleiz, Schmalkalden, Schmöln/Gößnitz, Sömmerda, Sondershausen, Sonneberg, Stadtroda und Zeulenroda/Triebes.

Unterstufige zentrale Orte¹⁴ sollen die Grundversorgung sichern. Dazu gehören zum Beispiel Grundschulen, Einrichtungen für gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen, öffentliche Bibliotheken, Betriebe des Facheinzelhandels, Sportstätten mit lokaler, gegebenenfalls regionaler Bedeutung, Verwaltung der Gemeinde/Verwaltungsgemeinschaft, Zweigstellen von Kreditinstituten und Versicherungseinrichtungen, Gaststätten mit Übernachtungsmöglichkeiten, Postämter beziehungsweise Postfilialen, Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs mit Vernetzung mehrerer Linien sowie mehrfacher täglicher Bedienung. Die „Versorgungsbereiche“ sollen mindestens 7.000 Einwohner (davon möglichst 2.000 im Siedlungs- und Versorgungskern) umfassen¹⁵.

Das System der zentralen Orte ist wesentliche Grundlage für die Entwicklung der gesamten Infrastruktur (Verkehr und Kommunikation, Wasser/Abwasser, Energie, Abfallwirtschaft, Bildung/Ausbildung, Wissenschaft/Forschung, Kunst/Kultur, Gesundheit/Soziales/Sport). So ist zum Beispiel das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs auf die zentralen Orte auszurichten¹⁶. Grundschulen¹⁷, an denen in der Regel Horte zur außerunterrichtlichen Betreuung der Schüler geführt werden, sollen ebenso wie stationäre Altenpflegeeinrichtungen in allen zentralen Orten vorgehalten werden.

Neben dem polyzentrischen System der zentralen Orte stehen die landesbedeutsamen Entwicklungsachsen. Diese stellen ein dichtes – an höherstufigen Straßen und Schienenverbindungen orientiertes – Netz dar und sind mit den Achsenetzen der Nachbarländer verzahnt¹⁸.

4.2 Erster Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2025¹⁹ (E-LEP 2025)

Anders als Bevölkerungsprognosen (2020/2030/2050), Stellenabbaukonzept (2020) und Finanzplanung (2016/2020) soll das neue Landesentwicklungsprogramm (LEP) die Zeit bis 2025 umfassen. Es soll unter dem Leitbegriff „Kulturlandschaft im Wandel“ stehen und „ein kleinteiliges, polyzentrisches und dichtes Netz aus zahlreichen selbständigen Städten und Gemeinden“²⁰ verlangen. Die Vielzahl an Mittelzentren soll unverändert bleiben. Bei Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen soll den mittelzentralen Funktionsräumen ein besonderes Gewicht beigemessen, eine administrative Zerschneidung dieser Funktionsräume vermieden werden²¹.

Der E-LEP 2025 vom 12. Juli 2011 sieht vor, dass zu den 33 Mittelzentren insgesamt 43 Grundzentren²² kommen sollen. Festlegungen zur Einwohnerzahl sind nicht mehr enthalten. Stattdessen soll es auf die Erreichbarkeit eines zentralen Ortes aus dem Umland ankommen (Oberzentren: maximale Wegezeit 90 Minuten im öffentlichen Verkehr und 60 Minuten im motorisierten Individualverkehr; Mittelzentren: 45/30 Minuten; Grundzentren: 30/20 Minuten)²³.

Die Erfahrung, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats Thüringen in den zurückliegenden Jahren im Wesentlichen entlang der Autobahntrassen der A 4, der A 38 und der A 71 vollzog, führt zur Definition landesbedeutsamer Entwicklungskorridore entlang dieser Verkehrswege²⁴.

¹⁴ Terminologie uneinheitlich: bisher „Unterzentrum“ oder „Kleinzentrum“ genannt, im Entwurf des LEP 2025 „Grundzentrum“.

¹⁵ LEP 2004, Ziel 2.2.12.

¹⁶ LEP 2004, Ziel 4.1.21.

¹⁷ LEP 2004, Ziel 4.3.2.

¹⁸ LEP 2004, Grundsatz 2.4.1 und Karte.

¹⁹ Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, LEP 2025 – 1. Entwurf, Stand: 12.07.2011 (www.thueringen.de/tmbv).

²⁰ Entwurf LEP 2025, Präambel, S. 4.

²¹ Entwurf LEP 2025, Grundsatz 2.3.2.

²² Bad Berka, Bad Colberg-Heldburg, Bad Frankenhausen, Bad Tennstedt, Blankenhain, Bleicherode, Buttstädt, Camburg, Eisfeld, Ellrich, Friedrichroda, Gefell, Gerstungen, Greußen, Großbreitenbach, Heringen (Helme), Kahla, Kaltennordheim, Kölleda, Kurort Brotterode, Meuselwitz, Nesse-Apfelstädt, Neustadt an der Orla, Ohrdruf, Probstzella, Römhild, Ronneburg, Ruhla, Saalburg-Ebersdorf, Schimberg, Schleusingen, Schlotheim, Stadttilm, Tambach-Dietharz, Themar, Treffurt, Triptis, Vacha, Waltherhausen, Weida, Wießenborn-Lüderode, Wiehe, Wutha-Farnroda.

²³ Entwurf LEP 2025, Grundsatz 2.2.13.

²⁴ Entwurf LEP 2025, Grundsatz 4.1.1 und Grundsatz 4.1.2.

In Auswertung von prognostizierter demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung ergeben sich schließlich drei – im Detail noch weiter unterteilte – Raumstrukturgruppen²⁵. Es sind dies Räume mit günstigen Entwicklungsvoraussetzungen, insbesondere der „innerthüringer Zentralraum“, Räume mit ausgeglichenen Entwicklungspotentialen und Räume mit besonderen Entwicklungsaufgaben. Der „innerthüringer Zentralraum“ mit den Städten Erfurt, Weimar, Jena und Gera, die bereits jetzt Teil der Metropolregion Mitteldeutschland²⁶ sind, soll zu einem Kernraum der europäischen Metropolregion Mitteldeutschland weiterentwickelt werden²⁷.

4.3 Bewertung

Aus der Sicht der Expertenkommission genügt der E-LEP 2025 nicht den Anforderungen der demographischen Entwicklung. Das gilt besonders hinsichtlich der Zahl der Mittelzentren. Die Beschränkung auf die Zeit bis 2025 sollte nicht den Blick auf die Bevölkerungsprognosen bis 2050 verstellen. Bei einem Rückgang der Einwohnerzahl um – landesweit 2010 bis 2050 – mehr als 30 %, der weiteren Konzentration der Einwohner auf die Zentralregion und einem Rückgang in Teilen des ländlichen Raums um mehr als 50 % können nicht mehr 33 Mittelzentren die von ihnen erwarteten Leistungen erbringen. Wenn die Förderung der Infrastruktur bis 2025 auf diese hohe Zahl ausgerichtet werden soll, birgt das ein erhebliches Risiko von Fehlinvestitionen. Auch im Hinblick auf die diskutierte Reduzierung der Zahl der Grundzentren auf 43, der sich die Expertenkommission anschließen kann, sind 33 Mittelzentren unverhältnismäßig viel. Wenn im Hinblick auf die Bedeutung der Bezeichnung „Mittelzentrum“ oder aus rechtlichen Gründen an der Zahl festgehalten wird, sollte doch der Katalog der Förderziele eine deutliche Abstufung ermöglichen. Unabhängig davon sollte geprüft werden, ob auf die Ausweisung von Grundzentren verzichtet werden kann.

Im Falle einer Kreisreform, bei der einige der Städte, die dauerhaft mehr als 20.000 Einwohner haben werden, den Kreissitz (oder auch ihre Kreisfreiheit) verlieren könnten, aber eine herausgehobene Stellung als Mittelzentren (gegebenenfalls auch mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) behalten, sollte erwogen werden, Große kreisangehörige Städte mit dem Ziel zu schaffen, eine angemessene flächendeckende Versorgung mit Verwaltungsleistungen zu ermöglichen.

Generell sollten zur Erhöhung der Transparenz, aber auch zur Sicherstellung eines ganzheitlichen Ansatzes keine fachgesetzlichen Zuständigkeitsprivilegierungen kreisangehöriger Kommunen, die nicht auf das zentralörtliche System des Landesentwicklungsplanes zurückgeführt werden können, zugelassen werden.

5. Stellenplan 2011 ff.

5.1 Vergleich mit den Flächenländern West

Die Anzahl der Stellen der Thüringer Landesverwaltung liegt, bezogen auf die Einwohnerzahl, nach Feststellungen des Thüringer Finanzministeriums (TFM) deutlich über der Vergleichszahl des Durchschnitts der Flächenländer West (FLW). Dies verschärft sich mit dem Rückgang der Bevölkerungszahl, die sich nach den vorliegenden Prognosen bis zum Jahr 2020 auf 2.035.599 Einwohner und bis zum Jahr 2030 auf 1.842.008 Einwohner reduzieren wird²⁸.

Am 30. Juni 2009 kamen nach Angaben des TFM in Thüringen 22,9 Vollzeitäquivalente (VZÄ) des öffentlichen Dienstes des Landes auf 1.000 Einwohner; im Durchschnitt der FLW waren es 20,1 VZÄ je 1.000 Einwohner. Das ergab in Thüringen einen Überhang von 12,2 % (Thüringen =

²⁵ Entwurf LEP 2025, S. 16, Themenkarte 2.

²⁶ Beschluss der Ministerkonferenzen für Raumordnung vom 30.06.2006 zu den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“.

²⁷ Entwurf LEP 2025, Leitvorstellung 3.3.

²⁸ Kabinettsbeschluss vom 15.06.2012, die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Variante 1 W1 – als maßgebliche Planungsgrundlage für langfristige Planungen der Landesbehörden zu verwenden.

100 %), was damals 6.082 VZÄ von insgesamt 51.475 VZÄ beziehungsweise auf Stellenzahlen bezogen 6.477 von insgesamt 53.094 Stellen entsprach. Unter Einbeziehung des Demographiefaktors²⁹ bis 2020 ergab sich damit ein VZÄ-Überhang in Höhe von 22,1 %, was auf der Grundlage des Haushalts 2009 einem Überhang von 11.375 VZÄ beziehungsweise 11.733 Stellen entsprach.

Das Ausmaß der Überhänge unterscheidet sich nach den Verwaltungsbereichen, auch sind die Maßstäbe für den Ländervergleich unterschiedlich. Der Aufgabenumfang einiger Verwaltungen wird außerdem von der Entwicklung des Investitionsvolumens beeinflusst. Die Mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016 sieht für den Freistaat Thüringen bis 2016 einen Rückgang der Investitionsausgaben von 1.256 Mio. Euro auf 1.022 Mio. Euro vor. Das Haushaltsvolumen (2011: 9.484 Mio. Euro) soll bis 2016 auf 8.781 Euro und nach 2016 bis 2020 noch einmal auf 7,5 bis 7,9 Mrd. Euro zurückgehen³⁰; eine entsprechende Schätzung der Investitionsausgaben 2020 führt zu einem Betrag von 870 Mio. Euro. Die nominal 7,5 Mrd. Euro des Haushaltsvolumens 2020 bedeuten real nach Angaben des TFM nur noch etwa 6,7 Mrd. Euro; die Investitionsausgaben werden nach entsprechender Schätzung 2020 real voraussichtlich die Hälfte des Volumens von 2011 erreichen.

Die VZÄ (2009) verteilten sich in der vom TFM vorgenommenen Gliederung auf die Verwaltungsbereiche wie folgt:

- Schulen: 20.623,
- Hochschulen: 6.038,
- Polizei: 7.416,
- Finanzverwaltung: 3.589,
- Gerichte/Staatsanwaltschaften: 3.036,
- Justizvollzug: 1.064,
- Sonstige Verwaltung: 9.709.

Da sich die Schülerzahlen anders entwickeln als die Gesamtzahl der Einwohner, würde ein Einwohnerschlüssel nicht die tatsächlichen beziehungsweise zu erwartenden Verhältnisse widerspiegeln. Der geeignete Maßstab hier ist die Schüler-Lehrer-Relation. Sie ergab für 2009 nach Angaben des TFM einen Überhang gegenüber den FLW von 26,2 %. Die Expertenkommission hat ihren Überlegungen aktuellere Daten der Kultusministerkonferenz zu Grunde gelegt, aus denen sich für 2010 ein Überhang in Höhe von 22,4 % (Schüler-Lehrer-Relation 12,4 in Thüringen gegenüber 16,0 in den Flächenländern West³¹) errechnet.

Auch die Zahlen der Studienanfänger und der Studierenden entwickeln sich anders als die Gesamtzahl der Einwohner des Freistaats Thüringen. Der hier im Vergleich mit anderen Bundesländern angewandte Maßstab ist die Betreuungsrelation (Studierende je VZÄ wissenschaftliches und nichtwissenschaftliches Hochschulpersonal). Sie lag nach Angaben des TFM im Jahr 2009 in Thüringen bei 5,30 und in den Flächenländern West bei 6,43, was unter Einbeziehung der Entwicklung bis 2020 nach Angaben des TFM einen Überhang in Thüringen in Höhe von 28,5 % ergäbe.

Die weiteren „Großen Verwaltungen“ – Polizei, Finanzverwaltung, Gerichte/Staatsanwaltschaften und Justizvollzug mit zusammen nach Angaben des TFM rund 15.100 VZÄ im Jahr 2009 beziehungsweise auf die Stellenzahl bezogen 16.155 Stellen im Jahr 2011 – sind jeweils bundesweit im Wesentlichen gleich definiert, was verwaltungsspezifische Ländervergleiche erleichtert (Polizeidichte; VZÄ/1.000 Einwohner bei Gerichten/Staatsanwaltschaften und Finanzverwaltung; VZÄ/1.000 Einwohner oder Betreuungsschlüssel beim Justizvollzug). Die Aufgabenentwicklung dieser Verwaltungen hängt enger mit der Entwicklung der Einwohnerzahl zusammen als das bei kleineren Spezialverwaltungen der Fall sein muss.

Nach Abzug der VZÄ beziehungsweise Stellenzahlen der Großen Verwaltungen (Schulen, Hochschulen, Polizei, Finanzverwaltung, Justiz) verblieben 9.725 VZÄ im Jahr 2009 beziehungsweise –

²⁹ Das TFM hat seinen Berechnungen einen prognostizierten Bevölkerungsrückgang von 2009 bis 2020 um 9,9 % zu Grunde gelegt.

³⁰ Freistaat Thüringen, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2016, Stand: Oktober 2012.

³¹ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 195, 2011, S. 44.

stellenbezogen – 9.846 Stellen im Jahr 2011 für die verhältnismäßig kleineren, hier als Sonstige Verwaltungsbereiche bezeichneten Verwaltungen.

Nach Abzug der Stellen der obersten Landesbehörden (2.634 Stellen), von 186 Stellen der drittmittelfinanzierten Autobahnmeistereien und nach Hinzurechnung von 1.121 Stellen in Sonderrechnungen (unter anderem Materialforschungs- und Prüfanstalt, Thüringer Liegenschaftsmanagement, Thüringer Landesrechenzentrum, Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst, Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr) ergaben sich 8.064 Stellen für das Jahr 2011, auf deren Grundlage das TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche den vorzunehmenden Stellenabbau errechnet hat. In der VZÄ-Zählung hatte sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche ein Überhang gegenüber den FLW in Höhe von 32,6 % (2,91 VZÄ je 1.000 Einwohner FLW gegenüber 4,32 VZÄ je 1.000 Einwohner in Thüringen) ergeben.

Aus diesem Maßstab lassen sich verwaltungsspezifische Vergleichszahlen für die einzelnen Thüringer Verwaltungen nicht ableiten. Jedes Land fasst die Zuständigkeiten unterschiedlich zusammen. Diese Organisationsvielfalt endet auch nicht auf der Abteilungsebene der Behörden, häufig nicht einmal auf der Referats-/Dezernats- oder Sachgebiets-Ebene. Einzelne Thüringer Verwaltungen haben dennoch versucht, für ihre Aufgabenbereiche oder Teile davon Vergleichszahlen zur Stellenausstattung zu ermitteln. Dabei wurden allerdings nicht alle FLW einbezogen.

Vergleichsergebnisse, die für einzelne Verwaltungen die Übernahme der 32,6 %-Quote, wie sie sich für das Thüringer Landesverwaltungsamt und die übrigen hier als Sonstige Verwaltungsbereiche bezeichneten Verwaltungszweige insgesamt ergibt, in Frage zu stellen scheinen, müssten zu einer Anhebung der 32,6 %-Quote bei anderen Verwaltungen führen. Das Ausmaß dieser Verschiebung wäre umso größer, je mehr Stellen die Verwaltung hat, der eine Ausnahme von der 32,6 %-Quote eingeräumt werden sollte.

Vergleiche allein der Personalzahlen der Länder lassen Unterschiede im Grad der Aufgabenkommunalisierung der Länder unberücksichtigt: Je mehr Aufgaben ein Land kommunalisiert hat, desto geringer kann das Personal in den betroffenen Verwaltungen der Landesverwaltung sein.

Eine Vergleichsrechnung, die sich auf Daten des Thüringer Landesamts für Statistik zum Stichtag 30. Juni 2010 stützt³², lässt für Thüringen in der Tat einen vergleichsweise geringeren Kommunalisierungsgrad erkennen.

In Thüringen teilen sich Land und Kommunalverwaltungen die zusammen 393 VZÄ je 10.000 Einwohner im Verhältnis 248 (Land) zu 145 (Kommunalverwaltungen). Für Bayern lauten die entsprechenden Zahlen 391/226/164, für Brandenburg 369/213/155 und für das Saarland 396/269/127. Während also in Thüringen nur rund 37 % der VZÄ auf die Kommunalverwaltungen entfallen, sind es in Bayern und Brandenburg 42 %, im wenig kommunalisierten Saarland dagegen nur 32 %.

Seitz³³ ermittelte für 2005 einen „Dezentralisierungsgrad“ (Personalbestand Kommunen: Personalbestand Land und Kommunen multipliziert mit 100) der „FLW-6“ (Westflächenländer ohne Nordrhein-Westfalen und ohne Niedersachsen) von 40³⁴. Nimmt man Nordrhein-Westfalen (das in die FLW-Vergleiche des TFM für die Landesverwaltungen einbezogen ist) hinzu und bezieht außerdem die dort und in anderen Ländern seit 2005 durchgeführten Aufgabenkommunalisierungen, die erheblich über die Thüringer Kommunalisierungen von 2008 hinausgingen, in den Vergleich mit ein, dürfte der durchschnittliche Dezentralisierungsgrad der Flächenländer West noch deutlich höher ausfallen. Dem „Dezentralisierungsgrad“ entspricht der hier verwendete Begriff „Kommunalisierungsgrad“.

³² Thüringer Landesamt für Statistik, Bedienstete des Landes und der Kommunen in Thüringen, Ausgabe 2012, 2012, S. 47, 49, 51.

³³ Seitz, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, August 2007, S. 66.

³⁴ Seitz, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, August 2007, S. 4.

Vergleiche im Kommunalisierungsgrad – wie auch andere Länder-Kommunen-Vergleiche und interkommunale Vergleiche – leiden zwar daran, dass es an verbindlichen einheitlichen Vorgaben für das Rechnungswesen sowohl der Länder als auch für die Kommunen fehlt. Bisher bleiben bei Vergleichen zum Beispiel Ausgliederungen in Rechtsformen des Privatrechts unberücksichtigt. Erst mit Einführung eines einheitlichen Rechnungswesens, wie es der privaten Wirtschaft vorgeschrieben ist, würden Konzernzahlen für Länderhaushalte wie für kommunale Haushalte möglich. Auch führt ein Stellenüberhang im Landesbereich zu einer Verzerrung des Bildes. Die zitierten Unterschiede in den Anteilen von Ländern und Kommunalverwaltungen an den VZÄ des öffentlichen Dienstes sind jedoch zu groß, als dass sie allein mit Unterschieden im Auslagerungsgrad auf kommunaler Ebene oder mit dem Stellenüberhang bei der Thüringer Landesverwaltung erklärt werden können. Der Abstand zu Bayern und Brandenburg liegt bei 5 %-Punkten, bezogen auf den Thüringer Kommunalisierungsgrad bei etwa einem Siebentel. Der Abstand zum Durchschnitt der FLW kann auf der Basis von Seitz und unter Berücksichtigung der FLW-Gesamtheit und späterer Kommunalisierungen auf eine ähnliche Höhe geschätzt werden. Die Kommission hält es deshalb für angebracht, das Ergebnis des TFM beim FLW-Benchmark von 32,6 % auf 25 % abzusenken.

5.2 Stellenabbau

Überhangabbau und demographische Entwicklung und bei einigen Verwaltungen auch der Rückgang des Investitionsvolumens im Landeshaushalt werden weitgehende Veränderungen im Aufbau der Landesverwaltung notwendig machen. Die Expertenkommission hat ihre nachfolgend dargestellten Vorschläge für den Stellenabbau ebenso wie das TFM auf das Stellen-Soll des Haushalts 2011 bezogen. Soweit die Kommission darüber hinaus beim Stellenabbau die Berücksichtigung der demographischen Entwicklung fordert, soll entsprechend der Prognose der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung grundsätzlich ein weiterer Abbau im Umfang von 8,4 % (2011 bis 2020) beziehungsweise 9,5 % (2020 bis 2030) umgesetzt werden.

Der Stellenplan der Landesverwaltung sieht für den Haushalt 2011 insgesamt 47.900 Stellen und für den Haushalt 2012 insgesamt 46.762 Stellen (jeweils einschließlich Sonderrechnungen) vor. In nachfolgender Tabelle ist die Verteilung der Stellen auf die Haushaltskapitel dargestellt. Angegeben sind zusätzlich die Stellen, die jeweils allgemeinen Verwaltungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Organisation, Personal und Informationstechnik (HOPI) zuzurechnen sind; die Angaben hierzu gehen auf eigene Ermittlungen und auf Meldungen der Ressorts zur Ist-Besetzung zurück.

Tabelle 3: **Stellenübersicht**

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|--|-----------|-----------|----------------------------|
| <u>Einzelplan 01:</u> | | | |
| 0101 Landtag | 118 | 121 | |
| 0104 Landesbeauftragter Datenschutz | 13 | 13 | |
| 0105 Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehem. DDR | 7 | 7 | |
| 0106 Bürgerbeauftragter | 5 | 5 | |
| <u>Einzelplan 02:</u> | | | |
| 0201 Ministerpräsidentin und Staatskanzlei | 135 | 135 | 46 (I, Referat 11, 12, 13) |
| 0203 Bundes- und Europaangelegenheiten | 58 | 55 | |

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|---|--------------------------------|---|--|
| 0205 Landeszentrale für politische Bildung | 11 | 10 | |
| <u>Einzelplan 03:</u> | | | |
| 0301 Thüringer Innenministerium | 356 | 352 | 113 (I, Ref. 10,11, 12, 13,14, 43, 46, 49) |
| 0303 Allgemeine Bewilligungen (Stellen der Thüringer Verwaltungsfachhochschule) | 12 | 0 | |
| 0304 Thüringer Landesverwaltungsamt | 1146 | 1.129 | 141 (I, Ref. 100,110, 120,130,140) |
| 0306 Wirtschaftsbetrieb BZ Gotha | 21 (Stellen in Sonderrechnung) | 62 (davon 21 Stellen in Sonderrechnung) | |
| 0309 Thüringer Landesamt für Statistik | 270 | 268 | 32 (I, Ref I.1, I.2, I.3) abzüglich 6 Stellen zuzüglich 5 IT-Stellen) |
| 0310 Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz | 98 | 98 | 25 (Ref. 10,11,12) |
| 0312 Polizeibildungseinrichtungen | 215 | 236 | 51 (Abteilung I) |
| 0313 Landeskriminalamt | 670 | 673 | 74 (I, Dez.11,12,13, Leitung, P-Bereich-Controlling) |
| 0314 Polizeidienststellen | 5.916 | 6.708 | 453 (SB 14,21, 22, 31,32, IF) |
| 0315 Bereitschaftspolizei | 816 | 0 | 164 (Führungsstab) |
| 0319 Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule | 30 | 32 | 13 (Verwaltung) |
| <u>Einzelplan 04:</u> | | | |
| 0401 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | 325 | 323 | 64 |
| 0403 Staatliche Schulämter | 283 | 264 | 98 (Zentral-Aufgaben beinhaltet auch die Personalverwaltung der Schulen) |
| 0406 Grundschulen | 5.459 | 5.459 | |
| 0407 Regelschulen | 4.499 | 4.499 | |
| 0408 Förderschulen | 2.356 | 2.356 | |
| 0409 Gesamtschulen | 390 | 390 | |
| 0410 Gymnasien | 3.363 | 3.363 | |
| 0413 Berufsbildende Schulen | 3.334 | 3.332 | |
| 0414 Staatliche Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr | 90 | 90 | 19 |

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|---|---|---|----------------------------|
| 0417 Thüringenkolleg | 22 | 22 | 2 |
| 0420 Staatliche Studienseminare | 24 | 24 | 8 |
| 0422 Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien | 69 | 70 | 22 |
| 0424 Sprachengymnasium Schnepfenthal | 56 | 56 | 57 |
| 0425 Musikgymnasium Weimar | 37 | 37 | |
| 0426 Sportgymnasium Erfurt | 105 | 100 | |
| 0427 Sportgymnasium Jena | 98 | 94 | |
| 0428 Sportgymnasium Oberhof | 75 | 73 | |
| 0450 Universitätsklinikum Jena | 192 | 192 | |
| 0469 Hochschulen gemeinsam | 4.792 (davon 2.895 Stellen in Sonderrechnung) | 4.792 (davon 2.895 Stellen in Sonderrechnung) | |
| 0475 Materialforschungs- und Prüf-anstalt an der Bauhaus-Universität Weimar | 43 (davon 42 Stellen in Sonderrechnung) | 43 (davon 42 Stellen in Sonderrechnung) | |
| 0476 Landessternwarte Tautenburg an der Friedrich-Schiller-Universität Jena | 23 | 23 | 6 |
| 0478 Förderung der Wissenschaft | 22 | 22 | |
| 0481 Staatsarchive | 78 | 78 | 0 |
| 0484 Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie | 96 | 95 | 19 (gemeinsame Verwaltung) |
| 0489 Übrige Einnahmen und Ausgaben im Bereich Kunstpflege | 1 | 1 | |
| Einzelplan 05: | | | |
| 0501 Thüringer Justizministerium | 102 | 107 | 37 (Abteilung I) |
| 0504 Gerichte und Staatsanwaltschaften | 2.663 | 2.645 | |
| 0505 Justizvollzugsanstalten | 1.052 | 1.045 | 27 |
| 0507 Gerichte der Arbeitsgerichtsbarkeit | 110 | 106 | |
| 0508 Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 137 | 136 | |
| 0509 Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit | 184 | 188 | |

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|--|-----------|-----------|--|
| 0510 Finanzgericht | 24 | 25 | |
| 0511 Justizprüfungsamt | 15 | 15 | |
| <u>Einzelplan 06:</u> | | | |
| 0601 Thüringer Finanzministerium | 233 | 229 | 54 (I, Ref. 101,102, 103) |
| 0603 Landesfinanzdirektion | 759 | 831 | 61 (A1 ohne Telefonzentrale, A2, A10) |
| 06 04 Steuerverwaltung | 3.305 | 3.204 | 177,2 |
| 0606 Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung Gotha | 68 | 35 | |
| 0618 Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen | 81 | 0 | 10 (Zentralbereich) |
| 0619 Staatliches Amt zur Regelung offener Vermögensfragen | 78 | 0 | 6 (S 3.1) |
| 0620 Zentraler Fahrdienst Thüringen | 32 | 26 | |
| <u>Einzelplan 07:</u> | | | |
| 0701 Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie | 222 | 219 | 44 (Zentralabteilung, außer 4 Mitarbeiter aus Ref. 14) |
| 0718 Landesamt für Mess- und Eichwesen | 70 | 70 | 7 (Abt. ED-A1 gem. Geschäftsverteilungsplan) |
| <u>Einzelplan 08:</u> | | | |
| 0801 Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit | 227 | 226 | 52 |
| 0804 Die Beauftragte für die Gleichstellung von Frau und Mann beim TMSFG | 7 | 7 | |
| 08 05 Der Beauftragte für Menschen mit Behinderungen beim TMSFG | 6 | 6 | |
| 0806 Der Beauftragte für das Zusammenleben der Generationen beim TMSFG | 0 | 2 | |
| 0807 Die Ausländerbeauftragte beim TMSFG | 4 | 4 | |
| 0816 Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz | 247 | 228 | 22 (Dezernat 1, Direktion, + 6 Geschäftsstelle) |
| 0834 Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz | 332 | 327 | 28 |
| <u>Einzelplan 09:</u> | | | |

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|--|---|---|--|
| 0901 Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz | 380 | 377 | 79 (I komplett bis auf 2 Mitarbeiter) |
| 0902 Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst | 0 | 1.528 (Stellen in Sonderrechnung) | |
| 0905 Allgemeine Bewilligungen - Umwelt und Naturschutz | 7 | 7 | |
| 0908 Landwirtschaftsämlter | 373 | 369 | 25 (Sachgebiet Zentrale Dienste) |
| 0909 Ämlter für Landentwicklung und Flurneuordnung | 281 | 277 | 40 (Zentrale Dienste, luK + 3 Justizariat) |
| 0914 Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft | 333 | 328 | 37 (Abteilung I) |
| 0915 Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau | 47 | 47 | 10 (Abteilung Zentrale Dienste) |
| 0921 Forstämter | 651 | 0 | |
| 0924 Landesanstalt für Wald, Jagd und Fischerei | 99 | 0 | |
| 0925 Ausbildungsstätte des Staatlichen Forstamts Gehren für die Aus- und Fortbildung | 11 | 0 | |
| 0927 Nationalpark Hainich | 28 | 28 | 1 (gemäß GVPL) |
| 0931 Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie | 473 | 463 | 68 (Abteilung I ohne Ref. 14 + 1) |
| 0933 Thüringer Landesbergamt | 58 | 58 | 16 (Referat 1) |
| 0935 Naturparke und Biosphärenreservate | 39 | 41 | 0 |
| 0922/0926 (Waldarbeiter) | 777 (Stellen in Sonderrechnung) | 0 | |
| 0927/0935 (Waldarbeiter) | 34 (Stellen in Sonderrechnung) | 34 (Stellen in Sonderrechnung) | |
| Einzelplan 10: | | | |
| 1001 Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr | 240 | 242 | 46 (I,11,12,13,14,15) |
| 1005 Landesamt für Bau und Verkehr | 559 | 546 | 79 (I,11,12,13,14,15) |
| | 135 (Stellen in Sonderrechnung, Bauleitmittelstellen) | 135 (Stellen in Sonderrechnung, Bauleitmittelstellen) | |
| 1006 Untere Straßenbauverwaltung | 501 | 499 | 62 (I,1.1) |
| 1008 Landesamt für Vermessung und Geoinformation | 893 | 863 | 57 (I,10,11,12,13 + 6 Justiziare) |
| Einzelplan 11: | | | |

| Kapitel | Soll 2011 | Soll 2012 | Davon: Stellen für HOPI |
|--|---|---|-------------------------|
| 1101 Rechnungshof | 129 | 126 | |
| 1102 Staatliche Rechnungsprüfungsstellen | 51 | 48 | |
| <u>Einzelplan 12:</u> | | | |
| 1201 Verfassungsgerichtshof | 5 | 5 | |
| <u>Einzelplan 17:</u> | | | |
| 1704 Allgemeine Landesvermögensverwaltung Wirtschaftsplan Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement | 95 (davon 82 Stellen in Sonderrechnung) | 91 (davon 78 Stellen in Sonderrechnung) | 16,6 (I) |
| 1716 Übrige Einnahmen und Ausgaben Wirtschaftsplan Thüringer Landesrechnungszentrum | 112 (Stellen in Sonderrechnung) | 112 (Stellen in Sonderrechnung) | 4,55 (Verwaltung) |

Die Landesregierung hatte in der 4. Legislaturperiode entsprechend einer Entschließung des Thüringer Landtags den Abbau von 7.400 Stellen beschlossen. Von den 7.400 Stellen sind gemäß Landeshaushaltsplan 2011 bereits 4.213 Stellen weggefallen sowie 3.187 entsprechende kw-Vermerke ausgebracht worden.

Die Landesregierung hat mit dem Ziel, die Zahl der Stellen an die demographische Entwicklung sowie bis 2020 an das Verhältnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Bevölkerung der Flächenländer West anzupassen, beschlossen, ab dem Haushalt 2012 zunächst 8.635 Stellen im Landesdienst abzubauen beziehungsweise durch Rückführung von Zuschüssen für Personalausgaben einen entsprechenden monetären Gegenwert einzusparen.

Dadurch hat sie dem Beschluss des Thüringer Landtags vom 30. April 2010 „Handlungsschritte für die Zukunft Thüringens“ Rechnung getragen, mit dem die Landesregierung aufgefordert wurde, die Anzahl der Landesbediensteten an die demographische Entwicklung anzupassen, mit dem Ziel, bis zum Jahr 2020 einen mit entsprechenden Referenzländern vergleichbaren Personalbestand zu erreichen.

Rein statistisch dürfte dieser Personalabbau zu bewältigen sein, da allein aus Altersgründen 2012 bis 2020 voraussichtlich etwa 14.250 Mitarbeiter aus der staatlichen Verwaltung ausscheiden werden. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass jeweils die Stellen frei werden, die abgebaut werden müssen.

In der Konkretisierung dieses Ziels enthält der Haushaltsplan 2012 folgenden Stellenabbau:

Tabelle 4: **Stellenabbau im Haushalt 2012**

| | | Im Einzelplan insgesamt |
|-------------------------|--|--------------------------------|
| Zielvorgabe 2005 | abzubauenende Stellen und Planstellen | 7.400 |
| | mit den Haushalten 2006 bis 2011 bereits weggefallene Planstellen und Stellen | 4.213 |
| | verbleibender Stellenabbau, der Bestandteil der Zielvorgabe 2011 wird | 3.187 |
| Zielvorgabe 2011 | Abzubauenende Stellen und Planstellen | 8.635 |
| Realisierung | im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2012 weggefallene Planstellen und Stellen | 390 |
| | Stellenabbau unter dem Vorbehalt der Kommunalisierung der Erzieherinnen und Erzieher in den Schulhorten | 1.333 |
| | im Hochschulbereich rechnerisch implizierter Abbau aufgrund Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben im Rahmen der Hochschulrahmenvereinbarung | 238 |
| | implizierter Stellenabbau durch Rückführung der Zuschüsse an die AöR ThüringenForst in 2012 bis 2018 | 329 |
| | implizierter Stellenabbau durch Rückführung der Zuschüsse an die AöR ThüringenForst ab dem Jahr 2019 | 148 |
| | noch abzubauenende Planstellen und Stellen | 6.197 |
| | davon kw 2012 | 218 |
| | kw 2013 | 225 |
| | kw 2014 | 206 |
| | kw 2015 | 289 |
| | kw 2016 | 311 |
| | kw 2017 | 407 |
| | kw 2018 | 849 |
| | kw 2019 | 1.006 |
| | kw 2020 | 912 |
| | kw 2021 ff | 922 |
| | noch in Jahresscheiben zu untersetzender Stellenabbau | 852 |

Quelle: Freistaat Thüringen, Landeshaushaltsplan 2012, Band „Thüringer Haushaltsgesetz, Gesamtplan“, S. 74.

Die Untersetzung erfolgt in den Einzelplänen. Auf diese kann hier verwiesen werden.

- Stiftung FamilienSinn, Stiftung öffentlichen Rechts,
- Stiftung für Technologie- und Innovationsförderung Thüringen (STIFT),
- Stiftung für Unternehmensgründungen und -förderungen in der gewerblichen Wirtschaft Thüringens (StUWT),
- Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora, Stiftung öffentlichen Rechts,
- Stiftung Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen, Stiftung öffentlichen Rechts,
- Stiftung Naturschutz Thüringen, Stiftung öffentlichen Rechts,
- Stiftung Rehabilitationszentrum Thüringer Wald,
- Stiftung Schloss Friedenstein Gotha,
- Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten, Stiftung öffentlichen Rechts,
- Stiftung Thüringer Sporthilfe,
- Stiftung zur Förderung der ambulanten ärztlichen Versorgung im Freistaat Thüringen,
- Thüringer Ehrenamtsstiftung,
- Thüringer Stiftung HandinHand – Hilfe für Kinder, Schwangere und Familien in Not,
- Thüringer Stiftung Hilfe für blinde und sehbehinderte Menschen,
- Wartburg-Stiftung Eisenach, Stiftung öffentlichen Rechts.

Neben den vom Stiftungszweck zu verfolgenden Aufgaben wurden folgenden Stiftungen Landesaufgaben übertragen:

- Stiftung FamilienSinn,
- Stiftung Naturschutz Thüringen,
- Thüringer Ehrenamtsstiftung,
- Thüringer Stiftung HandinHand – Hilfe für Kinder, Schwangere und Familien in Not.

Der Freistaat Thüringen war zum 30. September 2010 an folgenden Unternehmen unmittelbar mit folgenden Landesanteilen beteiligt³⁶:

- Unternehmen des privaten Rechts:
 - DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (7,18 %),
 - Deutsches Nationaltheater und Staatskapelle Weimar GmbH – Staatstheater Thüringen – (79,00 %),
 - Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbH und Co. KG (100 %),
 - Erste Thüringer Spielbankverwaltungsgesellschaft mbH (100 %),
 - Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH (2,17 %),
 - Flughafen Erfurt GmbH (95,00 %),
 - FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht GmbH (6,25 %),
 - HIS Hochschul-Informationen-System GmbH (4,17 %),
 - IMMS Institut für Mikroelektronik- und Mechatronik-Systeme gGmbH (100 %),
 - Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH (2,44 %),
 - Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (100 %),
 - Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen (100 %),
 - Messe Erfurt GmbH (100 %),
 - Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (20,00 %),
 - Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (90,00 %),
 - Thüringer Landgesellschaft mbH (100 %),
 - Thüringer Tourismus GmbH (95,00 %),
 - Venture Capital Thüringen GmbH & Co. KG (74,81 %),
 - Waldkrankenhaus "Rudolf Elle" GmbH (26,73 %),
 - Neue Länder Grundstücksverwertung und Verwaltung GmbH i.L. (14,60 %),
 - Thüringer Wasser- und Abwasser-Management GmbH (WAM) i.L. (100 %),
 - TÜS – Thüringer Gesellschaft zur Überwachung der Sonderabfallentsorgung mbH i.L. (100 %).

³⁶ <http://www.thueringen.de/de/tfm/buergschaften/landes/betbericht>.

- Unternehmen des öffentlichen Rechts:
 - Kreditanstalt für Wiederaufbau (0,54 %),
 - Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (5,00 %),
 - Süddeutsche Klassenlotterie (4,00 %),
 - Thüringer Aufbaubank (100 %),
 - Thüringer Fernwasserversorgung (67,29 %).

6.2 Länderübergreifende Zusammenarbeit

6.2.1 Länderübergreifende Einrichtungen unter Beteiligung Thüringens

Gemeinsame Einrichtungen aller Bundesländer

Beispiele:

- Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (2008 umgewandelt in die Stiftung für Hochschulzulassung),
- Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer,
- Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer,
- Deutsche Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup,
- Archivschule Marburg (Ausbildung Archivreferendare),
- Bibliotheksvolontärsausbildung an der Humboldt Universität Berlin,
- Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten in Bonn,
- Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen (IMPP) in Mainz,
- Deutsches Kinderkrebsregister in Mainz,
- im Bereich der Justiz: Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GUL) bei der „Gemeinsamen IT-Stelle der Hessischen Justiz (GIT)“ mit Sitz in Bad Vilbel (Überwachung „elektronische Fußfessel“),
- Zentrale Koordinierungsstelle für die Rücknahme bei Abfallverbringungen (Staatsvertrag mit dem Land Baden-Württemberg, alle Bundesländer),
- Finanzämter arbeiten länderübergreifend arbeitsteilig:
Für beschränkt steuerpflichtige Rentner in Thüringen ist das Finanzamt Neubrandenburg zuständig. Ähnliche Kooperationen gibt es bei der Besteuerung von ausländischen Unternehmen, die von den Bundesländern für jeweils festgelegte Länder wahrgenommen werden. In Thüringen ist das Finanzamt Mühlhausen für alle Finanzämter Deutschlands zuständig für einzelne Steuerarten bei der Besteuerung bestimmter in der Republik Litauen ansässiger Unternehmen.

Gemeinsame Einrichtungen mehrerer Bundesländer

Beispiele:

- Institut für Steinkonservierung Mainz (Forschung der Steinerhaltung für die Denkmalpflege, getragen von Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland, Thüringen),
- Gemeinsames Krebsregister der Länder (GRK) in Berlin (Berlin und die neuen Bundesländer),
- Förderung Länderinstitut für Bienenforschung (Brandenburg, Thüringen),
- Gemeinsames Giftinformationszentrum in Erfurt (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen),
- Gemeinsames Mahngericht der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen,
- Gemeinsame hessisch-thüringische Gütestelle Werra/Ulster.

6.2.2 Kooperationen

Im Übrigen nimmt Thüringen an zahlreichen Kooperationen mit Behörden und Einrichtungen anderer Bundesländer in der Form abgestimmter Schwerpunktbildungen teil, so bei Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), im Eich- und Messwesen und bei der Marktüberwachung, bei der Bereitstellung von digitalen Daten der Vermessungsverwaltungen der Länder durch das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, bei Aus- und Fortbildung, im

Statistik-, Personenstands- und Meldewesens und bei der Glückspielaufsicht, bei der Zuarbeit zum Nationalen Waffenregister in Hamburg, bei zahlreichen Formen der polizeilichen Kooperation und im Agrarsektor (zum Beispiel Auswertungen der Jahresabschlüsse von landwirtschaftlichen Betrieben, Betrieb und Finanzierung eines Reiser Muttergartens zur Bereitstellung gesunden und sortenechten Ausgangsmaterials für die Obstgehölzvermehrung, Programmierungsaufgaben für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Sortenprüfung, Kompetenznachweis und Notifizierung von Prüflaboratorien und Messstellen, Erschließung, Pflege und Bereitstellung von einheitlichen und fachlich abgesicherten Informationen über Eigenschaften von Gefahrstoffen, Abstimmung von Maßnahmen in den Flussgebieten nach der Wasser Rahmenrichtlinie und der Hochwassermanagementrichtlinie, Mitnutzung der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle des Freistaates Sachsen, im landwirtschaftlichen Untersuchungswesen, bei Prüfungsausschüssen und überbetrieblicher Ausbildung in Landwirtschaft und Gartenbau und in Zuchtfragen).

Unter den sehr wenigen Kooperationen, die aus der Initiative Mitteldeutschland der Ministerpräsidenten der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen 2003 entstanden sind, seien hier die Bereitstellung von Belegbetten für Thüringen im Krankenhaus der Justizvollzugsanstalt (JVA) Leipzig, der gemeinsame Frauenvollzug in der JVA Chemnitz und die gemeinsame Sicherungsverwahrung in der JVA Burg sowie das Gemeinsame Mahngericht der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in Staßfurt genannt.

7. Bisherige Reformmaßnahmen in Thüringen

7.1 Kommunalgebietsreform/Staatlicher Landrat

Am 3. Oktober 1990 gliederte sich der Freistaat Thüringen in 35 Landkreise, 5 kreisfreie Städte und 1.702 sonstige Städte und Gemeinden. Zum 31. Dezember 2011 waren es 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 907 sonstige Städte und Gemeinden. 652 Gemeinden hatten sich zu 80 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen³⁷.

1997 wurden mit Ausnahme der Kommunalaufsicht die Aufgaben bei den Landratsämtern als untere staatliche Verwaltungsbehörde zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise umgewandelt.

7.2 Behördenstrukturreformen

In den einzelnen Aufgabenbereichen kam es nach Angaben der Ressorts zu folgenden Reorganisationen:

Polizei

- 1998 Auflösung des Polizeipräsidiums Thüringen
- 2002 Fusion des Fortbildungsinstituts der Thüringer Polizei mit dem Bereich „Ausbildung“ der Bereitschaftspolizei zum Bildungszentrum der Thüringer Polizei
- 2008 Auflösung des Thüringer Polizeiverwaltungsamts und Zuordnung der Zentralen Bußgeldstelle an die Polizeidirektion Nordhausen
- 2012 Bildung einer Landespolizeidirektion mit einer Landeseinsatzzentrale, Änderung der 7 Polizeidirektionen zu Landespolizeiinspektionen; bis 2013 Errichtung einer Autobahnpolizeiinspektion und von 3 Autobahnpolizeistationen; Integration der Zentralen Bußgeldstelle in die Landespolizeidirektion

³⁷ Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen unter: Thüringer Landesamt für Statistik www.tls.thueringen.de/datenbank am 27.11.2012.

Sozialverwaltung

- 1996 Ausgliederung der Zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber und der Landesaufnahmestelle für Aussiedler aus dem Landesamt für Soziales und Familie (LASF) und Eingliederung in das Thüringer Landesverwaltungsamt
- 2000 Auflösung des Landesamts für Rehabilitation und Wiedergutmachung bei Eingliederung in das LASF
- 2003 Kommunalisierung der Sozialhilfe
- 2005 Im Zuge der Auflösung des LASF wurden die im SGB VIII normierten Kernaufgaben als Referat „Landesjugendamt“ in das TMSFG integriert; im Übrigen wurden die über das SGB VIII hinausgehenden Vollzugsaufgaben auf das Landesverwaltungsamt übertragen, die Fördermittelbewirtschaftung wurde privatisiert (Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung)
- 2008 Auflösung des LASF und der Versorgungsämter mit Kommunalisierung, Aufgabenübertragung auf die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung und auf das Thüringer Landesverwaltungsamt

Veterinär- und Lebensmittelüberwachung und -untersuchung

- 1996 Reduzierung der Standorte des Thüringer Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamts auf zwei neben dem Sitz in Erfurt (vormals Erfurt mit 13 Einrichtungen an neun Standorten)
- 2000 Sitzverlegung nach Bad Langensalza; Auflösung der Standorte Erfurt und Jena
- 2001 Umbenennung des Thüringer Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamts in „Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz“ bei Übernahme von Aufgaben der Lebensmittelüberwachung des Thüringer Landesverwaltungsamts
- 2002 Kommunalisierung der Aufgaben auf dem Gebiet des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung

Arbeitsschutz

- 2006 Errichtung des Thüringer Landesbetriebs für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz mit 4 Außenstellen

Tierseuchenkasse

- 2005 Umwandlung der Thüringer Tierseuchenkasse von einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Landes in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts

Pharmaziewesen

- 1995 Errichtung eines Gemeinsamen Giftinformationszentrums als Vier-Länder-Einrichtung per Staatsvertrag mit Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern in Erfurt
- 1996 Schließung der landeseigenen Arzneimitteluntersuchungsstelle am Standort Erfurt des Thüringer Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamtes und Kooperation mit der Arzneimitteluntersuchungsstelle des Landes Berlin (nunmehr Landeslabor Berlin Brandenburg)

Krankenhäuser und Maßregelvollzug

- 2002 Trägerwechsel der Landesfachkrankenhäuser in Stadtroda, Hildburghausen und Mühlhausen auf private beziehungsweise freigemeinnützige Träger
- 2004 Mitnutzung der Isolierstation am Städtischen Klinikum St. Georg in Leipzig
- 2012 Übertragung der Zuständigkeiten des Maßregelvollzugs auf das Thüringer Landesverwaltungsamt

Gerichtbarkeit

- 1998 Aufhebung der Außenkammern des Arbeitsgerichts Suhl in Sonneberg
- 2001 Aufhebung des Arbeitsgerichts Gotha; Aufhebung der Außenkammern des Arbeitsgerichts Eisenach in Mühlhausen
- 2001 Verlegung des Sitzes des Sozialgerichts Suhl nach Meiningen
- 2006 Reduzierung der Zahl der Amtsgerichte von 30 auf 23 (mit dem Ziel der späteren räumlichen Zusammenlegung 7 Zweigstellen)
- 2006 Auflösung der Zweigstelle des Amtsgerichts Meiningen in Schmalkalden
- 2006 Schaffung eines zentralen Registergerichts beim Amtsgericht Jena für Thüringen
- 2007 Errichtung eines Gemeinsamen Mahngerichts der Bundesländer Sachsen Anhalt, Sachsen und Thüringen beim Amtsgericht Aschersleben
- 2007 Auflösung der Zweigstelle des Amtsgerichts Heilbad Heiligenstadt in Leinefelde-Worbis
- 2007 Auflösung der Zweigstelle des Amtsgerichts Sondershausen in Artern
- 2014 Reduzierung der Zahl der Arbeitsgerichte von 6 auf 4

Finanzverwaltung

- 1999 Auflösung der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen und die damit einhergehende Errichtung des Staatlichen Amts zur Regelung offener Vermögensfragen
- 2000 Errichtung des Thüringer Liegenschaftsmanagements
- 2002 Konzentration der Beihilfestellen des Justizressorts, des Finanzressorts und des Thüringer Innenministerium bei der Oberfinanzdirektion
- 2003 Übergang der Justizzahlstelle vom Justizressort in das Finanzressort und Eingliederung in das Finanzamt Gera
- 2003 Auflösung der 3 Außenstellen des Staatlichen Amts zur Regelung offener Vermögensfragen
- 2003 Auflösung von 3 der 4 Nebenstellen der Zentralen Gehaltsstelle
- 2003 Reduzierung der Staatsbauämter von 3 auf 2
- 2004 Reduzierung der Finanzkassen in den Finanzämtern von 20 auf 4
- 2004 Auflösung der Abteilung 5 des Thüringer Finanzministeriums „Staatlicher Hochbau, Landesliegenschaften“; Eingliederung des Bereichs „Staatlicher Hochbau“ in das neu gegründete Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr
- 2006 Reduzierung der Finanzämter von 20 auf 12
- 2006 Auflösung der Oberfinanzdirektion Erfurt sowie Errichtung der Landesfinanzdirektion
- 2009 Auflösung der Staatskassen Erfurt, Gera und Suhl und Übertragung dieser Aufgaben an die hierfür errichtete Landeshauptkasse bei der Thüringer Landesfinanzdirektion; Ausgliederung der Justizzahlstelle aus dem Finanzamt Gera und Eingliederung in die Thüringer Landesfinanzdirektion
- 2012 Eingliederung des Zentrums für Informationsverarbeitung in das Thüringer Landesrechnungszentrum
- 2012 Auflösung des Thüringer Landesamts zur Regelung offener Vermögensfragen und des Staatlichen Amts zur Regelung offener Vermögensfragen und Eingliederung in die Thüringer Landesfinanzdirektion

Ministerium Kultur/Kultus

- 2004 Zusammenlegung des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst und des Thüringer Kultusministeriums zum Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Schulverwaltung

- 1993 Reduzierung der Staatlichen Schulämter von 40 auf 13
- 1997 Verlagerung von Aufgaben der Schulaufsicht aus dem Thüringer Landesverwaltungsamt in das Thüringer Kultusministerium (zweistufige Schulaufsicht)
- 2011 Reduzierung der Staatlichen Schulämter auf 5

Hochschulen

- 1994 Gründung der Universität Erfurt und Schließung der Medizinischen Hochschule Erfurt (Eingliederung in die Medizinische Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena)
- 1997 Errichtung der Fachhochschule Nordhausen
- 1998 Errichtung einer Berufsakademie mit Studienabteilungen in Eisenach und Gera
- 2001 Integration der Pädagogischen Hochschule Erfurt in die Universität Erfurt
- 2001 Zuordnung des Thüringer Studienkollegs an die Fachhochschule Nordhausen
- 2003 Integration der katholischen Theologischen Fakultät als weitere Fakultät in die Universität Erfurt

Denkmalpflege/Archive

- 2000 Gemeinsame Verwaltung von Thüringisches Landesamt für Denkmalpflege, Thüringisches Landesamt für Archäologische Denkmalpflege, Hauptstaatsarchiv Weimar und den fünf Staatsarchiven
- 2006 Zusammenlegung des Thüringischen Landesamts für Denkmalpflege und des Thüringischen Landesamts für Archäologische Denkmalpflege mit dem Museum für Ur- und Frühgeschichte zum Thüringischen Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie

Landwirtschaft und Forsten

- 1991 12 Ämter für Landwirtschaft (vormals 35 Ämter für Landwirtschaft als kommunale Behörden – nunmehr als nachgeordnete Behörden des Landesverwaltungsamts)
- 1992 Fortführung der Landwirtschaftsämter als untere staatliche Behörden (Überführung des Personals in den Landesdienst; davor Kommunalverwaltung)
- 1993 Reduzierung der Forstämter von 60 auf 59
- 1994 Errichtung der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (vormals Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt)
- 1994 Errichtung der Fachhochschule für Forstwirtschaft in Schwarzburg
- 1994 Umbenennung der Ämter für Landwirtschaft in Landwirtschaftsämter und Reduzierung der Landwirtschaftsämter (ohne Außenstellen) auf 12
- 1994 Reduzierung der Forstämter von 59 auf 54
- 1995 Errichtung der Landesforstdirektion als obere Jagd-, Forst- und Fischereibehörde im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (vormals im Landesverwaltungsamt als Abteilung)
- 1997 Reduzierung der Forstämter von 54 auf 53; Reduzierung der Forstinspektionen von 6 auf 4
- 1998 Einrichtung der Nationalparkverwaltung Hainich
- 1998 Reduzierung der Forstämter von 53 auf 49
- 1998 Ausgliederung der „landwirtschaftlichen Beratung“ aus den Landwirtschaftsämtern (Privatisierung, ThüBeLa mbH Erfurt)
- 1999 Reduzierung der Forstämter von 49 auf 48
- 2001 Auflösung des Forstbetriebes Finsterbergen
- 2002 Reduzierung der Landwirtschaftsämter von 12 auf 11
- 2002 Reduzierung der Forstämter von 48 auf 46
- 2002 Auflösung der Abteilung VIII „Landwirtschaft“ im Thüringer Landesverwaltungsamt; ausgenommen die Zahlstelle und das für die landwirtschaftliche Bildung zuständige Referat
- 2002 Auflösung der Landesforstdirektion
- 2002 Reduzierung der Forstinspektionen von 4 auf 3
- 2005 Reduzierung der Landwirtschaftsämter von 11 auf 7
- 2005 Reduzierung der Forstämter von 46 auf 28
- 2008 Auflösung Forstfachhochschule Schwarzburg (Etablierung eines neuen Studiengangs „Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement“ an der Fachhochschule Erfurt)
- 2009 Auflösung der Fachschule für Agrar- und Hauswirtschaft und der überbetrieblichen Ausbildungsstätte und Eingliederung in die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft
- 2009 Auflösung des Staatlichen Bildungseminars Guthmannshausen
- 2012 Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts „ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts“ (Landesforstanstalt); Aufgaben: Aufgaben der Thüringer Landesanstalt für

Wald, Jagd und Fischerei, der staatlichen Forstämter sowie gesetzlich bestimmte Teile von Aufgaben des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz.

Umwelt, Bergverwaltung

- 1993 Errichtung der Thüringer Talsperrenverwaltung als Anstalt öffentlichen Rechts
- 1993 Errichtung des Thüringer Oberbergamts und der Bergämter Gera und Bad Salzungen (vormals gemeinsames Oberbergamt mit Hessen)
- 1994 Errichtung der Staatlichen Umweltämter Erfurt, Gera, Suhl und Sondershausen als untere Landesbehörden im Geschäftsbereich des Ministers für Umwelt und Landesplanung
- 2001 Auflösung der Regionallabore der Staatlichen Umweltämter Gera und Erfurt
- 2001 Zusammenlegung der Landesanstalt für Umwelt und der Landesanstalt für Geologie zur Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie
- 2002 Zusammenlegung des Thüringer Oberbergamts und der Bergämter Gera und Bad Salzungen zum Thüringer Landesbergamt
- 2005 Auflösung des Regionallabors im Staatlichen Umweltamt
- 2008 Auflösung der 4 Staatlichen Umweltämter und Verlagerung der Aufgaben in die Landkreise/kreisfreien Städte, die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie und in das Thüringer Landesverwaltungsamt

Straßen- und Hochbauverwaltung

- 1996 Gründung der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH (TSI GmbH) (Privatisierung des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes ohne hoheitliche Streckenkontrolle auf Bundes- und Landesstraßen)
- 2001 Reduzierung der Straßenbauämter von 7 auf 4
- 2002 Reduzierung der Staatsbauämter von 3 auf 2
- 2003 Auflösung des Autobahnamts und Eingliederung in das Landesamt für Straßenbau
- 2008 Errichtung des Landesamts für Bau und Verkehr bei gleichzeitiger Auflösung des Landesamts für Straßenbau und der beiden Staatsbauämter

Kataster- und Vermessungsverwaltung

- 1995 Ausgliederung aus dem Landesverwaltungsamt bei Errichtung eines Landesvermessungsamts
- 2003 Auflösung der 35 Katasterämter und Neuerrichtung von 8 Katasterämtern mit 9 Stützpunkten
- 2005 Auflösung der Katasterämter und des Landesvermessungsamts bei gleichzeitiger Errichtung des Landesamts für Vermessung und Geoinformation mit acht unselbständigen Katasterbereichen
- 2005 Einführung eines Aufgabentrennungsmodells zwischen Kataster- und Vermessungsverwaltung und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren

8. Jüngere Reformen in anderen Bundesländern

8.1 Gebietsreformen (Landkreis- und Gemeindegebietsreformen)

Die demographische Entwicklung und die allgemein angespannte Situation der öffentlichen Haushalte waren in den zurückliegenden rund 10 Jahren in nahezu allen Ländern Anlass, die Organisation der Landes- und Kommunalverwaltung auf den Prüfstand zu stellen.

In den – gemessen an ihrer Gebietsfläche – mit dem Freistaat Thüringen vergleichbaren Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben in den zurückliegenden Jahren Kreisgebietsreformen zu einer deutlichen Verringerung der Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte geführt.

Brandenburg. In Brandenburg wurde im Oktober 2003 die Zahl der Gemeinden von zuvor 1.479 auf 416 Gemeinden verringert. Im Jahr 2011 hatte Brandenburg 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte, 144 amtsfreie Gemeinden und 271 amtsangehörige (in 53 Ämtern zusammengeschlossene) Gemeinden. Eine Evaluierung des Ministeriums des Inneren des Landes Brandenburg³⁸ ergab 2011, dass die Reform die demographische Entwicklung nicht ausreichend berücksichtigt hat. So gebe es bereits jetzt wieder eine erhebliche Anzahl amtsangehöriger Gemeinden beziehungsweise Ämter und amtsfreier Gemeinden, die die damalige Grenze von 500 beziehungsweise 5.000 Einwohnern unterschritten.

Mecklenburg-Vorpommern. Mecklenburg-Vorpommern gliedert sich seit dem 4. September 2011³⁹ nunmehr in 6 statt zuvor 12 Landkreise. Von den 6 kreisfreien Städten behielten 2 diesen Status. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der neuen Landkreise wird den Prognosen zufolge im Jahr 2020 noch deutlich über 200.000 liegen, ihre durchschnittliche Größe beträgt 3.813 km². In einem für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern erstellten Gutachten hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement⁴⁰ zuvor errechnet, dass bei Durchführung einer Kreisgebietsreform für die Jahre zwischen 2010 und 2020 insgesamt mehr als 700 Mio. Euro eingespart werden können. Im Jahr 2012 gliederte sich Mecklenburg-Vorpommern in 781 kreisangehörige Gemeinden, davon 38 amtsfreie Gemeinden und 78 Ämter. Die 78 Ämter und 781 kreisangehörigen Gemeinden entsprechen noch nicht alle den Vorgaben der Kommunalverfassung. Danach sollen Ämter eine Mindesteinwohnerzahl von 8.000 haben, amtsangehörige Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl von 500 und amtsfreie Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl von 5.000.

Niedersachsen. In Niedersachsen gibt es aktuell 1.008 Gemeinden, davon mehr als die Hälfte mit einer Einwohnerzahl unter 2.000. Ein Gutachten⁴¹ kommt zu dem Schluss, dass bei der vorgefun- denen Heterogenität der Strukturen nach Abschluss der derzeitigen Freiwilligkeitsphase selektive Gebietsreformen und punktuelle Anpassungen unausweichlich sein dürften.

Rheinland-Pfalz. Die kommunalen Strukturen des Landes Rheinland-Pfalz ähneln denjenigen des Freistaats Thüringen; die Mehrzahl der Gemeinden weist in beiden Bundesländern eine Einwohnerzahl zwischen 500 und 1.000 Einwohnern auf. Rheinland-Pfalz hat mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010⁴² eine Gebietsreform auf den Weg gebracht, die zu einer Effizienzsteigerung der 36 verbandsfreien Gemeinden und der 161 Verbandsgemeinden mit ihren 2.258 Ortsgemeinden beitragen soll. Verbandsfreie Gemeinden sollen künftig mindestens 10.000 Einwohner, Verbandsgemeinden mindestens 12.000 Einwohner haben. Die Ortsgemeinden sollen erhalten bleiben.

Sachsen. In Sachsen sind mit Wirkung zum 1. August 2008 die zuvor 22 Landkreise und 7 kreisfreien Städte mit einem Kreisgebietsneugliederungsgesetz⁴³ zu insgesamt 10 Landkreisen (durchschnittliche Fläche und Bevölkerungszahl: 1.757 km² und 286.029 Einwohner) zusammengeschlossen worden. Kreisfrei blieben nur die Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz. Zum 1. Januar 2012 gliederte sich Sachsen in 458 selbstständige Gemeinden, 87 Verwaltungsgemeinschaften und 7 Verwaltungsverbände⁴⁴. Für Gemeindezusammenschlüsse gilt bei einer Einheitsgemeinde eine Mindesteinwohnerzahl von 5.000 im ländlichen Raum und von 8.000 in Verdichtungsräumen.

³⁸ Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, 2011, S. 9.

³⁹ Artikel 1 des Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12.07.2010 (GVBl. M-V S. 366), Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern, (Landkreisneuordnungsgesetz M-V) vom 12.07.2010 (GVBl. M-V S. 366).

⁴⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, 2010, S. 8.

⁴¹ Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen, Mai 2010, S. 319.

⁴² GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz S. 272 und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (GVBl. S. 280).

⁴³ Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 (SächsGVBl. S. 102).

⁴⁴ Kommunale Gebietsstrukturen unter: www.kommunale-verwaltung.sachsen.de am 28.11.2012.

Sachsen-Anhalt⁴⁵. In Sachsen-Anhalt gibt es nach der mit Wirkung zum 1. Juli 2007 erfolgten Kreisgebietsreform⁴⁶ an Stelle der ursprünglich 21 Landkreise und 3 kreisfreien Städte nunmehr 11 Landkreise (durchschnittliche Fläche und Bevölkerungszahl: 1.806 km² und 162.147 Einwohner) und – unverändert – die kreisfreien Städte Magdeburg, Halle und Dessau-Roßlau. Der Landkreisreform folgte in Sachsen-Anhalt mit Wirkung zum 1. Januar 2011 eine Gemeindegebietsreform⁴⁷. Die Zahl der Gemeinden reduzierte sich von zuvor rund 1.000 auf 219⁴⁸. Im Jahr 2012 untergliedert sich Sachsen-Anhalt in 104 Einheitsgemeinden (3 kreisfreie Städte und 101 kreisangehörige Städte) und 18 Verbandsgemeinden mit 115 kreisangehörigen Mitgliedsgemeinden. Die Mindestgröße für Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden liegt bei 10.000 Einwohnern. In Kreisen mit geringerer Bevölkerungsdichte werden auch Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern zugelassen⁴⁹.

Schleswig-Holstein. Schleswig-Holstein hat im Jahr 2012 1.116 Gemeinden. Sie verteilen sich auf 11 Landkreise. Ämter (Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit) wie amtsfreie Gemeinden sollen eine Mindestgröße von 8.000 Einwohnern haben⁵⁰. Fast alle Ämter und amtsfreie Gemeinden, die nicht die festgelegte Mindestgröße von 8.000 Einwohnern erreichten, haben die Möglichkeit eines – mit Landesmitteln geförderten – freiwilligen Zusammenschlusses genutzt. Die Zahl der Verwaltungseinheiten (amtsfreie Gemeinden und Ämter) ist durch die Reformmaßnahmen von 222 im Jahr 2000 auf 144 im Jahr 2012 gesunken. Es gibt 85 Ämter mit 1.036 Mitgliedsgemeinden.

8.2 Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen

Baden-Württemberg. Baden-Württemberg setzte mit Jahresbeginn 2005⁵¹ auf eine verstärkte Bündelung von Verwaltungskompetenzen bei den Landratsämtern, Stadtkreisen und Regierungspräsidien. Mehr als 350 Sonderbehörden wurden aufgelöst. Zuständigkeiten von Fach- und Sonderbehörden wurden in den vier Regierungspräsidien, 35 Landratsämtern und 9 Stadtkreisen gebündelt. Die 2005 ebenfalls in die Landratsämter eingegliederten Schulämter wurden 2009 wieder herausgelöst.

Bayern. Im Freistaat Bayern haben die 7 Bezirksregierungen im Zuge der Reform „Verwaltung 21“ mit der Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter zum 1. Januar 2005⁵² neue Aufgabenfelder hinzubekommen. Mit der Reform wurden gleichzeitig in einer Vielzahl von Verwaltungsbereichen Behörden aufgelöst oder zusammengelegt. So entstanden zum Beispiel aus den Landwirtschaftsämtern mit 79 Sitzen und den 127 Forstämtern insgesamt 47 Ämter für Landwirtschaft und Forsten. Mit Gesetz vom 9. Mai 2005 wurde das Unternehmen „Bayerische Staatsforsten“ gegründet, dem die Bewirtschaftung des Staatswaldes übertragen wurde.

Hessen. Die Funktion der Mittelinstanz wird in Hessen von drei Regierungspräsidien wahrgenommen. Deren Organisationsstruktur wurde mit dem Dritten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform⁵³ gestrafft, Aufgaben wurden privatisiert oder abgegeben. Zum 1. Januar 2005 wurde der Landesbetrieb „Hessisches Landeslabor“ durch Fusion der Laborkapazitäten im Aufgabenbereich Umwelt, ländlicher Raum und Verbraucherschutz gegründet. Ebenfalls zum 1. Januar 2005 wurde der „Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen“ eingerichtet, der Aufgaben des landwirtschaftlichen und

⁴⁵ Gebietsinformationen (Stand: 01.07.2012) unter: www.statistik.sachsen-anhalt.de am 28.11.2012.

⁴⁶ Gesetz zur Kreisgebietsneugliederung (LKGebNRG) vom 11.11.2005 (GVBl. LSA S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2006 (GVBl. LSA S. 544).

⁴⁷ Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz-GemNeuGlGrG) vom 14.02.2008 (GVBl. LSA S. 40), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2009 (GVBl. LSA S. 238, 255).

⁴⁸ Kommunale Gebietsreformen unter: www.sachsen-anhalt.de am 28.11.2012.

⁴⁹ § 2 Abs. 3 S. 1 Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt vom 14.02.2008.

⁵⁰ Leitlinien der Landesregierung zur künftigen kommunalen Struktur vom 28.06.2005, erwähnt im „Leitfaden für die Kommunen und Ergebnisbericht einer ersten Evaluation in kreisangehörigen Bereich“ unter: www.schleswig-holstein.de/im (28.11.2012).

⁵¹ Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 01.07.2004 (GBl. S. 469, ber. S. 653).

⁵² Zweites Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung vom 26.07.2005 (BayGVBl. S. 287).

⁵³ Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17.10.2005 (GVBl. des Landes Hessen S. 674).

gärtnerischen Versuchs- und Zuchtwesens sowie die überbetriebliche Ausbildung in den „Grünen Berufen“ betreibt. Bereits im Oktober 2000 war der Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ entstanden, zum 1. Januar 2004 wurden die Kernaufgaben der Straßenbauverwaltung Landesbetrieben übertragen.

Mecklenburg-Vorpommern. Begleitend zur Kreisgebietsreform hat in Mecklenburg-Vorpommern mit dem „Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung“⁵⁴ im Jahr 2010 eine weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben stattgefunden. 2006 wurden unter anderem das Statistische Landesamt, das Landesvermessungsamt und das Landesamt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten zu einem Landesamt für Innere Verwaltung zusammengelegt. Nach weiteren zwischenzeitlich erfolgten Behördenfusionen gilt die Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern als abgeschlossen.

Niedersachsen. Die Auflösung von vier Bezirksregierungen erfolgte in Niedersachsen zum 31. Dezember 2004⁵⁵. Die Aufgaben wurden auf eine Vielzahl von Landesoberbehörden und dezentrale Fachbehörden beziehungsweise Landesbetrieben verlagert. Nur ein geringer Anteil der Aufgaben wurde kommunalisiert (zum Beispiel die Heimaufsicht über Alten- und Pflegeheime, die Genehmigung von Flächennutzungsplänen kreisangehöriger Gemeinden, Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden). An den Standorten der früheren Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg wurden sogenannte „Regierungsvertretungen“ eingerichtet, denen vor allem die Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung obliegt.

Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen hat man sich entschieden, eine Vielzahl – auf mittlerer und unterer Verwaltungsebene – existierender Sonderbehörden mit Jahresbeginn 2007 aufzulösen⁵⁶. Die Aufgaben der Behörden wurden in die 5 Bezirksregierungen beziehungsweise in die Landkreise und kreisfreien Städte integriert. Als Sonderbehörden abgeschafft wurden zum Beispiel die Versorgungsverwaltung, die staatlichen Umweltämter, die Ämter für Arbeitsschutz sowie die Ämter für Agrarordnung, die Bergämter und das Landesvermessungsamt. Aus der Bündelungsverwaltung herausgezogen wurden die Polizeibehörden.

Rheinland-Pfalz⁵⁷. In Rheinland-Pfalz sind an die Stelle der Bezirksregierungen Neustadt, Trier und Koblenz zum 1. Januar 2000 zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) und eine Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) getreten. Der Aufgabenbereich der landesweit zuständigen ADD mit Sitz in Trier erstreckt sich von der Kommunalaufsicht über hoheitliche Aufgaben, zum Beispiel im Brand- und Katastrophenschutz und in Ausländerangelegenheiten, über Schulen bis hin zur Landwirtschaft, dem Weinbau und dem Wirtschaftsrecht. In die beiden SGD (und ihre Regionalstellen) wurden die 6 Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft und die 5 staatlichen Gewerbeaufsichtsämter integriert. Die Überwachung der gewerberechtlichen Bestimmungen, der Schutz des Bodens, der Gewässer und der Natur ebenso wie Raumordnung und Bauwesen stehen heute im Vordergrund der Arbeit der SGD.

Saarland. Im Saarland hat in den Jahren 2005 und 2006 – ausgehend von einem Gutachten⁵⁸ – eine Zusammenfassung und Bündelung von Verwaltungsaufgaben in Landesämtern stattgefunden. So wurde zum Beispiel ein Landesamt für Zentrale Dienste durch Zusammenlegung des Landesamts für Finanzen, des Landesamts für Bau- und Liegenschaften sowie des Statistischen Landesamts⁵⁹ gebildet. In einem weiteren Schritt wurden dann 2008 Aufgaben der kommunalen Ebene auf die Landesebene gehoben⁶⁰. Bisher von den Landratsämtern wahrgenommene Aufgaben in

⁵⁴ Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung“ vom 12.07.2010, S. 383, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 06.07.2011 (GVBl. M-V S. 405, 410).

⁵⁵ Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 05.11.2004 (Nds.GVBl. S. 94).

⁵⁶ Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 12.12.2006 (GVNRW S. 622).

⁵⁷ Verwaltungsorganisationsreformgesetz vom 12.10.1999 (GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz, S. 325).

⁵⁸ Hesse, Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, 2004.

⁵⁹ Gesetz zur Errichtung des Landesamtes für Zentrale Dienste vom 28.09.2006 (Amtsblatt des Saarlandes S. 1694).

⁶⁰ Gesetz zur Reform der saarländischen Verwaltungsstrukturen (Verwaltungsstrukturreformgesetz) vom 21.11.2007 (Amtsblatt des Saarlandes, S. 2393).

Ausländerangelegenheiten, bei der Kommunalaufsicht, der Standesamtsaufsicht und in Bußgeldsachen bei Verkehrsordnungswidrigkeiten wurden einem neu gegründeten Landesverwaltungsamt übertragen.

Sachsen. In Sachsen erfolgte 2008 – begleitet von einer Kreisgebietsreform – eine Neustrukturierung der Mittelinstanzen⁶¹. Die 3 Regierungspräsidien wurden zu Landesdirektionen umgewandelt mit dem Schwerpunkt der Aufgaben bei Aufsicht und Bündelung. Zum 1. März 2012 wurden in Reaktion auf den Bevölkerungsrückgang die drei ehemals selbständigen Landesdirektionen in Chemnitz, Dresden und Leipzig zur Landesdirektion Chemnitz mit Außenstellen in Dresden und Leipzig zusammengeführt.

Sachsen-Anhalt⁶². In Sachsen-Anhalt wurden im Jahr 2004 die damaligen Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg gleichzeitig mit einer Vielzahl von Sonderbehörden aufgelöst. An ihre Stelle trat ein Landesverwaltungsamt mit Sitz in Halle und Nebenstellen in Dessau-Roßlau und Magdeburg.

Schleswig-Holstein. Schleswig-Holstein verfolgte das Ziel, die Landesverwaltung im Wesentlichen auf ministerielle Aufgaben zu beschränken. Die Errichtung eines „Landesbetriebs Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz“, die Gründung der Anstalt „Schleswig-Holsteinische Landesforsten“, die Übertragung der Aufgaben des Pflanzenschutzes auf die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein und die Übertragung der wasserwirtschaftlichen Vollzugsaufgaben an Gewässern erster Ordnung auf Landkreise und kreisfreie Städte zum 1. Januar 2008 waren Schritte in diese Richtung⁶³.

9. Verfassungsrechtliche Vorgaben

9.1 Struktur der Landesverwaltung

Die „Verwaltung des Landes“ regelt Art. 90 Thüringer Verfassung (ThürVerf). Als Verwaltungsorgane werden nur die Landesregierung und die ihr unterstellten Behörden genannt. Die Verwaltungen der Kommunen sind damit nicht Teil der Verwaltung des Landes im Sinne von Art. 90 ThürVerf, Teil der Verwaltung des Landes sind aber auch die Landräte und Landratsämter sowie die Verwaltungen der kreisfreien Städte, wenn sie als untere staatliche Landesbehörden tätig werden, vergleiche §§ 91 S. 2, 6 Abs. 3 S. 2 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

„Die Errichtung der staatlichen Behörden im einzelnen“ ist nach Art. 90 Satz 3 ThürVerf Aufgabe der Landesregierung. Das umfasst auch Zuständigkeitsregelungen, die Veränderung einer Behörde und ihre Aufhebung⁶⁴.

Soweit auch Europa- und Bundesrecht keine Vorgaben enthalten, bleibt es damit dem Land überlassen, darüber zu entscheiden, was eine öffentliche Aufgabe sein soll oder ob eine vorhandene öffentliche Aufgabe als solche entfallen soll.

Einen Ansatz für die Gestaltung der Verwaltung insgesamt – und damit gegebenenfalls auch für eine Funktionalreform – liefert der insbesondere aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz (GG) abgeleitete „Grundsatz funktionsgerechter Organisationsstruktur“⁶⁵. Unter Beachtung des Grundsatzes

⁶¹ Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz vom 29.01.2008 (SächsGVBl. S. 138).

⁶² Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz vom 27.02.2003 (GVBl. LSA S. 40) und Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung vom 17.12.2003 (GVBl. LSA S. 352).

⁶³ Jock (Hrsg.), Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008 – 2010 (Speyerer Forschungsberichte 267), S. 383.

⁶⁴ Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 90, Rn. 8 f.

⁶⁵ Siehe dazu: v. Danwitz, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, Der Staat 35 (1996), S. 329; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Art. 20 Abs. 2, Rn. 207 und Schliesky, Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland 02/2012, S. 57, 61.

der Trennung der Gewalten soll Verwaltung organisatorisch möglichst so strukturiert sein, dass sie eine bestmögliche Aufgabenerfüllung gewährleistet.

9.2 Länderübergreifende Kooperationen

„Vertragliche Vereinbarungen zwischen den Ländern sind zulässig, soweit die Länder für den Gegenstand des Verfahrens zuständig sind“⁶⁶.

Beispiele aus dem Bundesrecht sind § 3 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung („Mehrere Länder können die Errichtung eines gemeinsamen Gerichts oder gemeinsamer Spruchkörper eines Gerichts oder die Ausdehnung von Gerichtsbezirken über die Landesgrenzen hinaus, auch für einzelne Sachgebiete, vereinbaren“) und § 1 Abs. 2 S. 2 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) („Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt unterhalten“).

Als weitere Beispiele⁶⁷ seien genannt:

- Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (jetzt umgewandelt in die Stiftung für Hochschulzulassung; alle Bundesländer)
- Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (alle Bundesländer)
- Rundfunkanstalten (Kooperation jeweils mehrerer Länder)
- Einzelne Landesbanken
- Gemeinsame Zentrale Adoptionsstelle der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein
- Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“ (Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein mit dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg einschließlich des IuK-Bereichs des Senatsamts für Bezirksangelegenheiten; Beitritt von Bremen und Mecklenburg-Vorpommern; das Land Niedersachsen ist als Träger für den Bereich Datacenter Steuern und Druck beigetreten)
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Anstalt öffentlichen Rechts, Zusammenführung der Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein)
- „Eichdirektion Nord“ (Anstalt öffentlichen Rechts, Fusion der Eichverwaltungen der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern)
- Anstalt des öffentlichen Rechts „Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein“
- Gemeinsame Vertretungen von Ländern bei der Europäischen Union
- Gemeinsames Prüfungsamt für die zweite Juristische Staatsprüfung (Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein)
- Rechtspflegerausbildung und Rechtspflegerprüfung an der Norddeutschen Fachhochschule für Rechtspflege (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)
- Aus- und Fortbildung im Justizvollzug (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein)
- Fortbildung der Steuerverwaltung (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)
- Zusammenarbeit der Feuerweherschulen (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)

⁶⁶ Statt vieler: Degenhart, Staatsrecht, Heidelberg 1987, 3. Auflage, Rn. 176 ff. (176).

⁶⁷ Auf Quellenhinweise wurde verzichtet, da alle Beispiele ohne weitere Angaben im Internet auffindbar sind.

Die meisten gemeinsamen Behörden und staatlichen Einrichtungen haben Berlin und Brandenburg:

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Potsdam
- Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg, Potsdam
- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Berlin
- Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Berlin
- Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Potsdam
- Finanzgericht Berlin-Brandenburg, Cottbus
- Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg, Senatsverwaltung für Justiz, Berlin
- Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg im Landesamt für Bauen und Verkehr, Schönefeld
- Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg, Kleinmachnow
- Zentrale Adoptionsstelle Berlin-Brandenburg im Landesjugendamt des Landes Brandenburg, Bernau
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Potsdam
- BKK-Landesverband Ost, Landesrepräsentanz Berlin-Brandenburg, Berlin
- Landeslabor Berlin-Brandenburg, Dienstsitz Berlin mit 4 weiteren Standorten
- Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, Frankfurt (Oder)
- Innungskrankenkasse Brandenburg und Berlin Hauptverwaltung, Potsdam
- Medienanstalt Berlin-Brandenburg, Berlin
- Rundfunkanstalt Berlin-Brandenburg, Potsdam

9.3 Kommunale Selbstverwaltung

Die Gemeinden besitzen nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht zur Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze, die Gemeindeverbände haben nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Art. 91 ff. ThürVerf setzen diese Vorgaben in Landesverfassungsrecht um. Die Garantie der Existenz von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist aber keine Gewährleistung auch der Existenz der einzelnen Gemeinde und des einzelnen Kreises; Art. 92 ThürVerf sieht in Abs. 1 Gebietsänderungen, in Abs. 2 S. 2 die Auflösung von Gemeinden und in Abs. 3 die Auflösung von Landkreisen ausdrücklich vor. Zu den Voraussetzungen und Verfahren von Gebietsänderungen hat sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof wiederholt geäußert⁶⁸.

Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände ist nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zwar ausdrücklich möglich, die Thüringer Verfassung enthält jedoch kein ausdrückliches Kommunalisierungsgebot, wie es in anderen Ländern, zum Beispiel Art. 85 Abs. 1 S. 2 Sächsische Verfassung, enthalten ist. Nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben übertragen werden; dabei kann sich das Land Weisungen vorbehalten (Fachaufsicht)⁶⁹. Dem korrespondiert Art. 94 S. 2 ThürVerf, demzufolge die Aufsicht des Landes in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit beschränkt ist (Rechtsaufsicht). Art. 91 Abs. 3 ThürVerf (und § 3 Abs. 1 ThürKO) ermächtigt das Land zur Aufgabenübertragung, beschränkt es aber nicht auf die Übertragung mit Weisungsvorbehalt. Staatliche Aufgaben können auch zur Selbstverwaltung übertragen werden. Der Mehrbelastungsausgleich ist unabhängig davon, ob Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder zur Selbstverwaltung übertragen werden, Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

⁶⁸ VerfGH 8/01 vom 10.09.2002, Seite 24 (www.thverfgh.thueringen.de/webthfj, Entscheidungsarchiv-Thüringer Rechtsprechungsdatenbank) mit Hinweis auf zahlreiche vorausgegangene Entscheidungen.

⁶⁹ Siehe auch Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 94, Rn. 6.

Nach Ansicht der Kommission sollte der Gesetzgeber – besonders nach einer deutlichen Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbänden – in jedem Einzelfall einer Aufgabenübertragung sorgfältig prüfen, ob eine Aufgabe auch als Tätigkeit im eigenen Wirkungskreis übertragen werden kann und, wenn dies auch aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, das Weisungsrecht soweit beschränken, wie es die sachgerechte Aufgabenerfüllung zulässt. § 3 Abs. 1 S. 2 ThürKO ermöglicht schon heute die Beschränkung auf allgemeine Weisungen. Die Befugnis, „oder im Einzelfall“ Weisungen zu erteilen, ist keine Öffnung zur Beliebigkeit; es muss sachliche Gründe geben, über allgemeine Weisungen hinauszugehen.

9.4 Finanzausstattung der Kommunen

Das Land hat dafür zu sorgen, dass „die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können“ (Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf), die Finanzausstattung im eigenen Wirkungskreis muss „allgemein ausreichend, leistungskraftunabhängig und finanzkraftunabhängig“ sein⁷⁰. Bei Übertragung staatlicher Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf ist für den Fall einer Mehrbelastung ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen, Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf; er muss „konnex, leistungs- und finanzkraftunabhängig“ sein⁷¹.

9.5 Kommunale Gebietsänderungen

Nach Art. 92 Abs. 2 S. 2 ThürVerf sind Gebietsänderungsvorhaben anhörungspflichtig. Die Ergebnisse der Anhörung sind bei der Abwägung zu berücksichtigen⁷².

Anzuhören sind bei Gemeindegebietsänderungen „die Bevölkerung und die Gebietskörperschaften der unmittelbar betroffenen Gebiete“, Art. 92 Abs. 2 S. 3 ThürVerf. Bei Gebietsänderungen und Auflösungen von Landkreisen genügt die Anhörung der „betroffenen Gebietskörperschaften“, Art. 93 Abs. 3 S. 2 ThürVerf. Damit dürften nur die unmittelbar einbezogenen Kreise zu verstehen sein⁷³. Nach § 92 Abs. 2 S. 1 ThürKO haben die Gemeinden zudem bei einvernehmlichen Änderungen des Kreisgebiets die Einwohner anzuhören, „deren Zugehörigkeit zum Landkreis wechselt“.

9.6 Mehrfachneugliederungen von Kreisen

Eine Neugliederung von Gebietskörperschaften gegen deren Willen nach nur wenigen Jahren unterliegt als Mehrfachneugliederung nach der Rechtsprechung erhöhten Begründungsanforderungen⁷⁴.

Die letzte Kreisreform in Thüringen hat 1994 stattgefunden. Sie basierte auf anderen Rahmenbedingungen als sie heute gegeben sind. Vor diesem Hintergrund dürfte es als geklärt gelten, dass trotz der relativen zeitlichen Nähe der letzten Reform derzeit keine höheren Anforderungen gelten als auch sonst für Gebietsreformen⁷⁵.

⁷⁰ ThürVGH 28/03 v. 2.06.2005, Leitsatz 3.

⁷¹ ThürVGH 28/03 v. 2.06.2005, Leitsatz 3.

⁷² Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 92, Rn. 12 sowie Rn. 11 f. zu grundsätzlichen Fragen der Anhörung.

⁷³ Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 92, Rn. 14.

⁷⁴ Siehe beispielsweise: BVerfGE 86, 90 (109 f., Gemeinden), SächsVerfGH, Die Öffentliche Verwaltung 2009, S. 83 (Leitsatz Nr. 2, Kreise).

⁷⁵ Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland 2007, 353 (357); SächsVerfGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, 39 (40 f.).

10. Leitlinien der Dienststellenprüfungen

10.1 Überblick

Die Expertenkommission geht bei ihren Prüfungen von der Frage aus, wie die Thüringer Landesverwaltung bei einer ähnlichen Stellenausstattung wie der Durchschnitt der Flächenländer West (FLW) ein vergleichbares Leistungsniveau sichern könnte.

10.1.1 Aufgabenreduzierung

Für die Thüringer Landesverwaltung – wie bis etwa 2050 in ganz Deutschland – ergeben sich Entlastungen im Umfang der von der staatlichen Verwaltung wahrzunehmenden Aufgaben in nicht geringem Umfang aus der demographischen Entwicklung. Kinder, die nicht geboren worden sind, brauchen keine Schulen, Jugendliche und junge Erwachsene aus geburtenschwachen Jahrgängen benötigen weniger Plätze in der dualen Ausbildung und an Hochschulen. Die Polizeidichte auf die Einwohnerzahl bezogen kann auch mit weniger Beschäftigten gehalten werden. Weniger Einwohner sollten sich auch mit geringeren Fallzahlen in vielen anderen Zweigen der staatlichen Verwaltung bemerkbar machen, von der Steuerverwaltung bis zur Lebensmittelaufsicht.

10.1.2 Privatisierung

§ 7 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) verpflichtet zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben durch Privatisierung wirtschaftlicher erfüllt werden können.

Unter Privatisierung versteht die Kommission sowohl die Umwandlung eines Aufgabenträgers der staatlichen Verwaltung in eine andere Rechtsform (zum Beispiel Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit unmittelbarer oder mittelbar Kapitalmehrheit des Freistaats Thüringen, Stiftung bürgerlichen Rechts mit Kapitalausstattung oder laufenden Zuwendungen aus dem Landeshaushalt) als auch eine Aufgabenteilung, bei der Gewährleistung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung zwar bei der staatlichen Verwaltung bleiben, mit der Durchführung aber Private beauftragt werden. Auch materielle Privatisierungen sind nicht ausgeschlossen.

10.1.3 Kommunalisierung

Die Orts- und Personenkenntnis kommunaler Verwaltungen, die kurzen Wege der Abstimmung unter Fachbereichen, die einheitliche Führung der jeweiligen Gemeinde- und Kreisverwaltungen sprechen dafür, dass Aufgaben durch Kommunalverwaltungen besonders wirtschaftlich erledigt werden können. Nicht wenige Aufgaben sind allerdings für eine Kommunalisierung nicht geeignet.

10.1.4 Aufgabenkonzentration („Einheit der Verwaltung“) unter staatlichen Dienststellen

Aufgabenkommunalisierung ist eine Form der Aufgabenkonzentration, allerdings nur bezogen auf das Gebiet einer einzelnen Gemeinde, Stadt oder eines Kreises. Für die Landesverwaltung stellt sich die Frage, ob Aufgabenkonzentrationen Synergieeffekte und damit Ausgabensenkungen und/oder Qualitätsverbesserungen realisieren können, wenn sie für den ganzen Freistaat Thüringen, für fachlich definierte Teile der Landesverwaltung oder für Regionen gelten sollen. Auch Länderskooperationen sind eine Form der Aufgabenkonzentration.

10.1.5 Transparenz, Einräumigkeit

Transparenz, das heißt die Nachvollziehbarkeit sowohl der Verteilung von Zuständigkeiten als auch des aus dieser Verteilung folgenden Verwaltungshandelns, hält die Kommission für einen wesentlichen Faktor einer effektiven, effizienten und bürgerfreundlichen Verwaltung. Dazu können die Einräumigkeit der Landesverwaltung und von Staats- und Kommunalverwaltung beitragen.

10.1.6 Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit

Der Aufbau der Landesverwaltung unterliegt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 7 ThürLHO. Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz leitet sich auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit vorhandener wie künftiger Verwaltungsstrukturen ab, § 7 Abs. 4 ThürLHO.

10.1.7 Ortsnähe, Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit

Thüringen ist ein Flächenland mit einer im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. In den ländlichen Räumen überall eine administrative Grundversorgung vorzuhalten, kann eine besondere Herausforderung bedeuten.

10.2 Die Leitlinien im Einzelnen

10.2.1 Aufgabenreduzierung

Die „Demographie-Dividende“, also die Entlastung der Verwaltungen durch den Rückgang von Geburtenzahl und Bevölkerungszahl, lässt sich nutzen, die Schüler-Lehrer-Relation, die Polizeidichte oder die Betriebsprüfungsichte zu verbessern. Das aber wären politische Entscheidungen für Erweiterungen des Aufgabenumfangs, an der vorausgegangenen oder parallel sich vollziehenden Reduzierung des Umfangs der bisher von der staatlichen Verwaltung wahrzunehmenden Aufgaben ändern sie nichts. Gewiss auch steht dieser „Demographie-Dividende“ eine Zunahme der Aufgaben am anderen Ende des demographischen Wandels gegenüber, also in der Zunahme der Jahrgangsstärken bei Älteren, Kranken und Pflege- oder Betreuungsbedürftigen. Auch würde ein stärkeres Bemühen um Zuwanderer in Thüringer Ausbildungs- und Arbeitsplätze die entsprechenden Jahrgänge stärken, also einen Teil des Aufgabenwegfalls ausgleichen. Diese Formen des Aufgabenzuwachses belasten aber nicht zwingend alle Bereiche oder nicht allein die staatliche Verwaltung, sie werden auch und zum Teil überwiegend vom Sozialversicherungssystem, von den Kommunen, von der privaten Wirtschaft oder von zivilgesellschaftlichen Kräften getragen⁷⁶. Die Expertenkommission beschränkt sich darauf aufzuzeigen, wie die „Demographie-Dividende“ zur Entlastung des Haushalts genutzt werden könnte.

Der Thüringer Haushaltsplan enthält zahlreiche Ausgabenermächtigungen, die auf freiwillig übernommenen Aufgaben beruhen. Sie gehen also weder auf EU-Recht noch auf Bundesrecht zurück, sondern folgen Landesleistungsgesetzen oder sonstigen landespolitischen Programmen. Eine Kritik dieser Ausgabenansätze wäre nicht mehr Gegenstand einer Funktionalreform. Auch diese Aufgaben benötigen aber eine Verwaltungszuständigkeit, die zum Einsatz von Personal und entsprechenden sächlichen Verwaltungsausgaben führt und deshalb nach den genannten Kriterien zu prüfen ist.

Der Freistaat Thüringen hat in den Jahren ab 2005 eine gründliche Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik durchgeführt. Dabei wurden 21.720 Aufgaben gezählt⁷⁷; ein vom Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) 2011 in Auftrag gegebenes Gutachten hat allein für

⁷⁶ Seitz, Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, September 2006, S. 28.

⁷⁷ Thüringer Finanzministerium, Verwaltungsreform in Thüringen, 2008.

das Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz 589 Einzelaufgaben gezählt, davon 572 hoheitliche Aufgaben⁷⁸. Auch eine neuerliche umfassende Aufgabenerhebung würde kaum einen weniger umfangreichen Katalog ergeben. Das Mengenproblem und die Wirtschaftlichkeitsfrage bei der Aufgabenerhebung haben die Expertenkommission veranlasst, nach ganzen Aufgabenbereichen zu suchen, die vollständig oder weitgehend entbehrlich, privatisierungsfähig oder kommunalisierbar sein könnten, und die Behördenleitungen im Rahmen von Anhörungen zu fragen, welche Möglichkeiten für Aufgabenverzicht, Aufgabenprivatisierung oder Kommunalisierung sie selbst sehen. Schließlich hat die Kommission am Beispiel von Reformen anderer Länder Wegfall-, Privatisierungs- und Kommunalisierungsmöglichkeiten geprüft.

Parallel zur Kritik bestehender Aufgaben bedarf es einer stärkeren Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands, der mit neuen Aufgaben verbunden sein kann.

10.2.2 Privatisierung

Der Freistaat Thüringen hat bereits in beachtlichem Umfang ehemals behördliche Aufgaben in dem Sinne privatisiert, dass Verwaltungen die Aufgabenwahrnehmung entweder mit Einzelvergaben oder mit Dauerverträgen Privaten übertragen haben und sich auf die Abnahmekontrolle, das Vertragsmanagement oder auf die staatliche Aufsicht beschränken. So sind die Liegenschaftsvermessungen für Private und für Kommunen den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren übertragen worden, die Straßenmeistereien sind Teile eines privaten Unternehmens ohne Landesbeteiligung und im Bereich des staatlichen Hochbaus des Thüringer Landesamtes für Bau und Verkehr und der Bundesbauten werden alle Architekten-, Ingenieur-, Projektierungs- und Bauüberwachungsaufgaben bei kleinen wie bei großen Baumaßnahmen und in steigendem Maße auch bei Bauunterhaltungsaufgaben an Private vergeben. Entsprechendes gilt für die Leistungen des Thüringer Liegenschaftsmanagements. Förderverfahren werden zu etwa der Hälfte der Förderrichtlinien von der Thüringer Aufbaubank (vor allem im investiven Bereich) und von der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GfAW, vor allem Europäischer Sozialfonds) durchgeführt; die GfAW hat Zuwendungsverfahren einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung im Aufgabenbereich der früheren Versorgungsämter und des ehemaligen Landesamtes für Soziales und Familie übernommen. Andere Aufgaben wurden der Landesentwicklungsgesellschaft, der Thüringer Landgesellschaft, Stiftungen und zahlreichen anderen Organisationen in der Rechtsform des privaten Rechts übertragen.

Bei Privatisierungen ist auch künftig zu beachten, dass nicht allein Personalausgaben in Sachausgaben (Aufträge) verwandelt oder Investitionsansätze durch Verpflichtungsermächtigungen ersetzt werden, sondern dass auch mehr Wirtschaftlichkeit erreicht werden muss. Dazu können Kostentransparenz und Flexibilität in Personaleinsatz und Verfahren beitragen. Vorteile einer Privatisierung können besonders aus den höheren Spezialisierungsmöglichkeiten und wirtschaftlicheren Mengengerüsten entstehen, die Private organisieren können, wenn zu ihren Kunden eine Mehrzahl von Verwaltungen, auch aus mehreren Ländern, und eine größere Zahl privater Auftraggeber gehören. Dann bietet Privatisierung eine Chance, den Stellenbestand der staatlichen Verwaltung unter gleichzeitiger Haushaltsentlastung zu reduzieren oder Aufgabenzuwächse ohne Personalaufstockung zu bewältigen.

10.2.3 Kommunalisierung

Die Thüringer Verfassung kennt keinen Vorrang der kommunalen vor der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und auch keine andere Form eines Subsidiaritätsprinzips.

Doch spricht zum Beispiel eine Orientierung am Praktischen dafür, Aufgaben, die laufend und ortsgebunden durchzuführen sind (zum Beispiel Kontrollen und Probennahmen), publikumsintensiv

⁷⁸ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 75.

sind oder eine besondere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse voraussetzen, auf der kommunalen Ebene anzusiedeln.

Aufgaben dagegen, die nur gelegentlich anfallen (zum Beispiel die Zulassung von Produktionsweisen), besondere Fachkompetenz oder technisch hochkomplexe Vorrichtungen verlangen (zum Beispiel für die Analyse von Proben), sind zentralisiert wahrzunehmen.

Ein praktischer Aspekt ist es auch, eine Aufgabenkommunalisierung den Kosten und Präsenzproblemen vorzuziehen, die mit einer breiten Streuung staatlicher Verwaltungen in einem Flächenland von geringer Bevölkerungsdichte verbunden wären.

Wo Aufgaben ohnehin in einem engen Sachzusammenhang zu Aufgaben stehen, die bereits auf der kommunalen Ebene erfüllt werden, liegt eine Kommunalisierung nahe.

Praktische und zugleich wirtschaftliche Gründe sprechen für Kommunalisierung auch, wenn Aufgabenkomplexe zwischen Land und Kommunen in einer Weise aufgeteilt sind, die im Sinne der kommunalen Wahrnehmung verbessert werden könnte, etwa weil häufig in der Zusammenarbeit von Landesbehörden und Kommunen koordiniert werden muss, eine Entkommunalisierung aber nicht in Betracht kommt.

Kommunalisierung scheidet allerdings aus, wo Landesverfassung (Verfassungsschutz, Datenschutz) oder höherrangiges Bundesrecht (Justiz, Steuerverwaltung) die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch staatliche Verwaltungen gebieten, wo die Notwendigkeit besteht, ein einheitliches Kommunikationsnetz vorzuhalten und besonders häufig ortsübergreifend Kräfte zu bündeln, ohne dass Zeit zur Koordination selbstverwalteter kommunaler Körperschaften bliebe (Polizei), und wo die landesweite Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung unter den Gesichtspunkten von Neutralität, Distanz und Gleichbehandlung besonderes Gewicht hat (Steuerverwaltung).

Kommunalisierungen sollten auch unterbleiben, wo die Notwendigkeit, Aufsichtsbefugnisse auszuüben, vorhersehbar ist, die Ausübung aber nur schwerfällig oder um einen hohen politischen Preis durchsetzbar, also nur begrenzt wiederholbar wäre.

Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verbieten sich Kommunalisierungen ferner, wo fachliche Kapazitäten vorgehalten werden müssen, die nur bei hoher Aufgabenkonzentration ausgelastet werden können oder wo die Aufteilung vorhandener staatlicher Kapazitäten auf eine Vielzahl kommunaler Aufgabenträger dazu führt, dass das Know-how für eine qualifizierte Aufgabenwahrnehmung nicht mehr gewährleistet werden kann.

In dieser Hinsicht gilt als Thüringer Besonderheit zu berücksichtigen, dass die 2008 durchgeführten Kommunalisierungen im Umweltbereich die Grenze des fachlich noch Vertretbaren nach dem Eindruck, den die Kommission bei ihren Gesprächen mit Vertretern der Landkreise gewonnen hat, zumindest erreicht haben. Die Kommission hält deshalb weitere Kommunalisierungen größeren Umfangs nur für verantwortbar, wenn die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich reduziert und damit die Verwaltungskraft der neuen beziehungsweise verbleibenden Gebietskörperschaften der Kreisebene beträchtlich gesteigert wird.

10.2.4 Aufgabenkonzentration

Aufgabenkonzentration im Sinne einer Zusammenfassung staatlicher Verwaltungen kommt zum einen in Betracht, wo für eine geringe Fachstellenzahl eine relativ große Zentraleinheit vorgehalten werden muss. Diese Situation kann sich im Hinblick auf den Stellenabbau, der aus einem Benchmark mit den Flächenländern West und/oder aus dem Rückgang der Bevölkerungszahl abgeleitet wird, auch für Verwaltungen ergeben, die gegenwärtig noch eine wirtschaftliche Größe haben.

Bei Behörden gleicher Aufgabenstellung und gleicher fachlicher Personalausrichtung kann die Umwandlung in Außenstellen nur noch eines Amts zu Synergien im Fachlichen und vor allem in der Selbstadministration führen. Ist die Personalausrichtung im Fachlichen nicht gleich, aber doch verwandt, kann eine Zusammenfassung die Flexibilität im Personaleinsatz erhöhen und Laufbahnentwicklungen trotz schrumpfender Stellenzahlen offen halten. Auch die gemeinsame Nutzung von Spezialausstattungen, wie sie ehestens durch Zusammenfassungen gewährleistet wird, kann zu Haushaltsentlastungen führen. Sie können auch erreicht werden, wenn Verwaltungen zusammengefasst werden, die fachlich wenige oder keine Berührungen haben, aber zusammen nur noch eine gemeinsame, kleinere Zentraleinheit benötigen.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Bedeutung bei Aufgabenkonzentrationen der jeweils aktuellen Ressortaufteilung zukommen soll. Im Hinblick auf die Belastungen durch den Stellenabbau der nächsten Jahrzehnte sollte die Behördenstruktur als ein wesentlicher Faktor für Personalentscheidungen möglichst stabil bleiben können, also unabhängig sein von der jeweils nächsten Kabinettumbildung.

Unabhängig von Fragen einer landesinternen Konzentration sollte gerade ein Land mit vergleichsweise geringer Bevölkerungszahl alle Möglichkeiten nutzen, höhere Spezialisierungen und Auslastungen und dabei geringere Kosten sowohl im Fachbereich als auch im Zentralbereich von Behörden durch länderübergreifende Kooperationen zu erreichen. Der Umfang der Kooperation muss sich nach der Art der Aufgaben richten – von der befristeten Erledigung befristeter Aufgaben oder Aufgabenlastspitzen bis zur dauerhaften gemeinsamen Einrichtung.

10.2.5 Transparenz, Einräumigkeit

Örtliche Zuständigkeiten verschiedener Verwaltungen sollten möglichst in einer Weise abgegrenzt werden, die vermeidet, dass das Gebiet der einen Verwaltung das einer anderen durchschneidet. Finanzämter oder Polizeidienststellen zum Beispiel sollten für eine oder mehrere kommunale Gebietskörperschaften zuständig sein, aber nicht für Bruchteile von Kommunen. Einräumigkeit erleichtert die Behördenkoordination und die Übersicht über Verwaltungsstrukturen. Alle Übersichtlichkeit der Strukturen bleibt aber von nur begrenzter Wirkung, wenn sie nicht mit nachvollziehbaren Zuständigkeitsregeln einhergeht⁷⁹.

10.2.6 Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lässt danach fragen, welche Aufgabenzuordnung und welche Verfahrensweise die geringsten Kosten auslöst. Das kann zur Privatisierung von Aufgaben oder von Aufgabenteilen führen, auch wenn Privatisierung in den Fällen, in denen die Mittel weiterhin aus dem Landshaushalt fließen, zunächst nur zur Umwandlung von Personalausgaben in Sachausgaben führt. Private können aber auf Schwankungen in der staatlichen Auftragsvergabe nicht selten besser als staatliche Stellen reagieren und höhere Skaleneffekte erzielen, weil sie häufig auch andere Auftraggeber haben.

10.2.7 Ortsnähe, Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit

Alle Städte Thüringens mit mehr als 40.000 Einwohnern konnten mit einer Ausnahme (Nordhausen) in Ost-West-Richtung durch nur eine Bundesautobahn miteinander verbunden werden. Diesem Verdichtungsband korrespondieren große ländliche Räume im nördlichen wie im südlichen Landesdrittel. Das macht es nicht leichter, Verwaltungsdienstleistungen in Gestalt persönlicher Präsenz ortsnah zu erbringen.

⁷⁹ Vgl. dazu Schwan, Vorteile eines Landesorganisationsgesetzes, in: 31.07.2012 von TG in Verwaltungsreform Thüringen (<http://www.verwaltungsreform-thueringen.de/>).

Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass nur wenige Behörden regelmäßig von Bürgern aufgesucht werden müssen und dass viele Kontakte auf Wegen, bei denen Entfernungen keine Bedeutung haben, also telefonisch und zunehmend per E-Mail oder auf andere Weise über das Internet, hergestellt werden können. Bürgernähe, geographisch verstanden, ist nicht unbedingt zugleich Sachnähe, und bürgernah im Sinne von „Bürgerfreundlichkeit“, also gründlicher Anhörung und rascher und richtiger Entscheidungen und Auskünfte, kann auch die kompetente Aufgabenwahrnehmung aus etwas größerer Entfernung sein. Gleichwohl muss die Möglichkeit zu persönlichen Begegnungen verbleiben.

11. Bürgerbüros, Agenturen, Mobile Verwaltung

Bürgerbüros und Dorfladen-Agenturen, Mobiles Rathaus und Aufsuchende Verwaltung ermöglichen eine zeitlich und fachlich eingeschränkte Verwaltungspräsenz auch dort, wo die Siedlungsdichte eine vollständige Verwaltung nicht oder nicht mehr wirtschaftlich zulässt.

Diese Instrumente sind für Landesverwaltungen nicht oder weniger geeignet, bei denen ständige Präsenz (zum Beispiel Schule), der Einsatz unbeweglicher Technik (zum Beispiel Labore) oder der Umgang mit ortsgebundenen Gegenständen (zum Beispiel Archive) notwendig oder Verwaltungsaktivitäten eher objekt- als wohnortbezogen sind (zum Beispiel Arbeitsschutz-, Forstverwaltung). Grenzen der Wirtschaftlichkeit werden auch erreicht, wo auf Seiten der Bürger die Häufigkeit der Inanspruchnahme zu gering ist, sei es, dass Sachverhalte ihrer Art nach selten vorkommen oder dass die Zahl der Betroffenen zu gering ist. Für viele Aufgaben der Landesverwaltung aber ist dezentrale Wahrnehmung möglich, ohne den zentralen Standort in Frage zu stellen; Beispiele aus der Praxis sind der Polizeiposten, auswärtige Amtsgerichtssitzungen, fahrende Finanzamts-Servicepunkte.

In erster Linie kommen Dezentralisierungs- und Mobilitätsinstrumente aber bei den Verwaltungen zum Einsatz, die die häufigsten und vielfältigsten persönlichen Bürgerkontakte haben, bei denen auch die Aufsuchende Verwaltung schon heute Praxis ist (zum Beispiel Sozialverwaltung im weiteren Sinne); das sind die Kommunalverwaltungen.

Die höchste räumliche Mobilität und zeitliche Flexibilität bei zugleich großer fachlicher Spannweite erreicht der Verwaltungs-„Reisende“. Ausgestattet mit tragbarem Internetzugang, Scanner, Drucker, Router und Anschlussmöglichkeiten für andere Geräte und Kommunikationsmittel kann er in besonderen Bürgerterminals, in vorhandenen Büros anderer Stellen und Organisationen, aber auch in der Wohnung der Bürgerinnen und Bürger eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen vermitteln; als ein Beispiel sei der Bürgerkoffer des IT-Zweckverbands „Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm“ in den Regionen Neckar-Alb, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Donau-Iller, Bodensee-Oberschwaben, Ostwürttemberg genannt. Der Einsatz von Verwaltungs-„Reisenden“ setzt einerseits die Terminabsprache voraus, ermöglicht aber andererseits auch die dauerhafte Auslastung.

Auf die Terminabsprache kann die „Rollende Amtsstube“ (Mobiles Bürgerbüro: Beispiel Gemeinde Wittstock/Brandenburg: Bedienung von 18 Orts- und 7 Gemeindeteilen, Beantragung von Personalausweisen und Reisepässen, Abholung von Dokumenten, Ausgabe von Formularen, Adressänderungen) verzichten, die sich bei sehr dünner Besiedlung auch mit der „Überlandsparkasse“ (zum Beispiel im Werra-Meißner-Kreis) oder der „Krankenkasse auf Rädern“ verbinden lässt. Angebote dieser Art sind auf feste Anlaufstellen angewiesen, und von der Schwankung in den Bürgeranliegen hängt es ab, ob sich der Aufenthalt lohnt (Beispiel Überlandsparkasse Werra-Meißner: jährliche Betriebskosten des Sparkassenbusses 180.000 Euro bei 30 täglichen Kunden)⁸⁰.

⁸⁰ Handelsblatt 03.08.2012.

Angeboten, die auf Verwaltung konzentriert sind, steht die Dorfladen-Agentur gegenüber, im Prinzip vergleichbar der Postagentur in der Lotto-Annahmestelle. Die Dorfladen-Agentur hat in erster Linie die Versorgung für den täglichen Bedarf im Blick, kann aber auch ein in der Vielfalt begrenztes Angebot von Verwaltungskontakten offerieren (Rheinland-Pfalz: Die Dorfladenagentur „M.-Punkt-RLP – Mach Dein Dorf“: unter anderem Hilfestellung bei der Neugründung und Existenzsicherung bestehender Dorfläden). So verfolgt das Projekt „DORV“ ein 5-Säulenmodell aus: Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs; Dienstleistungen (unter anderem Sparkasse, Post, Kreisverwaltung, Gemeindeverwaltung, Stadtwerke, Krankenkasse, Versicherung, Kfz-Zulassung, Führerschein); sozialem Leistungsangebot und medizinischer Versorgung; Kommunikation; Kultur. Das DORV-Projekt hat einen geographischen Schwerpunkt im Raum Aachen-Jülich-Düren, aber auch „Nachahmer in mehr als 10 Kommunen in Deutschland und Österreich“⁸¹.

Dezentrale Bürgerbüros, Dorfladenagenturen und mobile Verwaltungsangebote erleichtern es den Bürgern, den Wohnsitz auch in ausgeprägt ländlichen Bereichen beizubehalten. Die Außenstellenmitarbeiter werden allerdings nicht alle Sachverhalte, die ihnen angetragen werden, im Sinne einer abschließenden Bearbeitungskompetenz selbst beherrschen können. Sie sind also auf ein entsprechend kompetentes „Backoffice“ angewiesen. Dessen Qualität steht in einem engen Zusammenhang mit der Größe der Gemeindeverwaltung. Da die Bedeutung der räumlichen Entfernung zwischen Bürgern und Verwaltungssitz mit dem Einsatz von dezentralen Bürgerbüros, Dorfladenagenturen und mobilen Verwaltungsangeboten nachlässt, ermöglichen sie die Konzentration der Verwaltungskraft auf eine geringere Zahl von Standorten.

12. E-Government

Die Möglichkeiten des E-Governments sind für Verwaltungsreformen von großer Bedeutung. Dies dokumentiert bereits die einschlägige Behandlung in der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“ des Thüringer Landtags, die sich zwischen 2005 und 2009 intensiv mit allen Facetten der Verwaltungsmodernisierung durch E-Government beschäftigt, die Ergebnisse im Abschlussbericht zusammengefasst⁸² und Empfehlungen ausgesprochen⁸³ hat sowie die Veröffentlichung des Thüringer Rechnungshofs „Mindestanforderungen des Thüringer Rechnungshofs beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der Thüringer Landesverwaltung (IuK-Mindestanforderungen)“ von 2010⁸⁴.

Die Möglichkeiten des E-Governments betreffen das Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern, werfen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation auf, führen aber auch zu Aussagen über die Notwendigkeit von Gebietsreformen, die von der Expertenkommission bei der Erstellung ihrer Empfehlungen kritisch geprüft werden mussten.

12.1 Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgern

Schon lange erkannt ist das Potenzial für die Erleichterung der Interaktion von Verwaltung und Bürgern. Das betrifft zunächst das Bereitstellen von Informationen. Für die Bürger bedeutet es eine große Erleichterung, dass relevante Informationen leicht online eingesehen werden können, ohne dass ein Weg zum Amt erforderlich wird. Viele Anträge können heute elektronisch gestellt werden, auch wenn die den Antrag stellende Person nicht über eine elektronische Signatur verfügt. Diese

⁸¹ „mitarbeiten“ 03/2011, S. 3, Informationen der Stiftung „Mitarbeit“; auch: www.dorv.de.

⁸² Thüringer Landtag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“, Thüringer Landtag, Drucksache 4/5172, 2009, S. 121 ff.

⁸³ Thüringer Landtag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“, Thüringer Landtag, Drucksache 4/5172, 2009, S. 193 ff.

⁸⁴ Thüringer Rechnungshof, „Mindestanforderungen des Thüringer Rechnungshofs beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der Thüringer Landesverwaltung (IuK-Mindestanforderungen)“, 2010.

Möglichkeit dürfte in der Zukunft immer mehr den Gang aufs Amt ersetzen, je größer der Anteil derjenigen wird, die mit dem Internet aufgewachsen sind und die ein persönliches Erscheinen auf Ämtern ohnehin für wenig attraktiv im Vergleich zur elektronischen Kommunikation halten.

Einen Schritt in diese Richtung bietet die neue freiwillige Online-Ausweisfunktion des Personalausweises, mit dem sichere elektronische Identitäten im Internet abgebildet werden sollen, und Angebote Privater wie die E-Mail.

Dies wird eine große Rolle spielen bei den Überlegungen, wie in Gebieten, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind, auch in Zukunft Dienstleistungen der Verwaltung bürgernah und -freundlich zur Verfügung gestellt werden können. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die Nachfrage nach einem persönlichen Gespräch, insbesondere auf Bürgerämtern, vollständig entfällt. Folglich wird auch die Erreichbarkeit dieser Bürgerämter weiterhin ein bei Verwaltungsreformen zu beachtendes Thema bleiben.

12.2 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Auswirkungen, die das E-Government auf die Aufbau- und Ablauforganisation haben kann, sind in der administrativen Praxis durchaus schon zu erkennen. Die elektronische Verfahrensabwicklung bietet erhebliche Effizienzpotenziale, von denen der Gedanke der Shared Services unter Kap. 12.3 behandelt wird. Aber auch jenseits dieses Ansatzes weist das E-Government erhebliche Effizienzpotenziale für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens auf. Hintergrund dieser Analyse ist in erster Linie die praktisch unbegrenzte Verfügbarkeit von Informationen an unterschiedlichen Orten zur selben Zeit. Durch das Stellen von Anträgen in elektronischer Form entfällt zum Teil das Übertragen der Daten von der Papier- in die elektronische Form. Innerhalb der Verwaltungen können komplexe Entscheidungen aufgrund der unbeschränkten Verfügbarkeit elektronisch gespeicherter Dokumente sehr viel flexibler getroffen werden. Ein behördeninternes Wissensmanagement kann den Bearbeitungsaufwand erheblich reduzieren. Beispielsweise unterstützt das in der Thüringer Verwaltung zunehmend genutzte VISkompakt-System die elektronische Verwaltungstätigkeit. Problematisch dürfte dabei vor allem die Frage sein, wie leistungsfähig die jeweiligen Einheiten bei der Entwicklung und Umsetzung von IT-Strategien sind. Gerade das erfreuliche Engagement der Behörden und Gebietskörperschaften in diesem Bereich hat dazu geführt, dass die verschiedenen angewendeten Programme es oftmals an einer unter dem Gesichtspunkt einer effizienzsteigernden Zusammenarbeit der wünschenswerten Interoperationabilität fehlen lassen. Diese Konstellation zu ändern, dürfte in Anbetracht der bereits getätigten Investitionen nur sehr schwer möglich sein. Im Übrigen ist auch die rechtliche Frage nach wie vor ungeklärt, wie weit die entsprechenden Programme und Verfahren den jeweiligen Behörden beziehungsweise Gebietskörperschaften verbindlich vorgegeben werden können.

12.3 E-Government statt Gebietsreformen?

Die Möglichkeiten für die Organisation von Shared Services haben sich durch das E-Government erweitert. Fachkunde kann im Rahmen eines elektronisch gestützten Prozesses schnell von außen in die Entscheidungsfindung einfließen. Einzelne Bestandteile eines solchen Prozesses können von anderen Stellen – seien dies andere Verwaltungen oder private Unternehmen – eingekauft werden. Denkt man diese Überlegungen konsequent zu Ende, so könnte mit Hilfe einer systematischen Strukturierung der öffentlichen Verwaltung entlang dieser Linien die Organisation unabhängig von der territorialen Gliederung werden. Auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungseinheiten könnte man im Idealfall als unabhängig vom selbst vorgehaltenen Personal und damit auch unabhängig von der Größe der Verwaltung ansehen. Kleinere Einheiten könnten dann durchaus ohne unvermeidbaren Effizienzverlust mit Aufgaben betraut werden, die sie nach ihrer eigenen Verwaltungskraft nicht bewältigen könnten. Umgekehrt können Verwaltungen, die in Anbetracht der Einwohnerzahl in ihrem Zuständigkeitsbereich eigentlich zu groß sind, Überkapazitäten für die Nutzung durch andere, weniger leistungsstarke Behörden zur Verfügung stellen. Das E-Government ist daher explizit als eine Alternative zu Gebietsreformen dargestellt worden.

Schuppan beschreibt dies mit der Aussage, die Ressourcenauslastung von Produktionskapazitäten werde „nicht mehr durch die Einwohnerzahl im Territorium, sondern durch die Mehrfachnutzung von Modulen erreicht“, die Leistungsfähigkeit der Kreis- und Gemeindeebene könne „deshalb durch elektronische Leistungsnetze zunehmend von ihrer territorialen Größe entkoppelt“ werden⁸⁵. Fruchtbar gemacht wird also der Gedanke der Shared Services. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass hierfür bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Das zentrale Erfordernis für eine effiziente Umsetzung eines solchen Konzepts ist ein hoher Grad an Standardisierung im Prozess der Entscheidungsfindung und damit letztlich eine Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen⁸⁶. Shared Services verbessern die Wirtschaftlichkeit der Entscheidungsfindung nur unter der Bedingung einer klaren Definition derjenigen Bestandteile eines Entscheidungsprozesses, die von den entsprechenden Dienstleistern zu erbringen sind. Weichen die Definitionen bei den unterschiedlichen Beteiligten stark voneinander ab, führt das zu einem erheblichen Mehraufwand. Diese Standards zu formulieren ist entweder eine Aufgabe für die beteiligten Verwaltungen oder aber des Gesetzgebers, sofern dieser einseitig solche Standards vorgibt. Im Verhältnis von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander ist dafür eigens der Art. 91c Grundgesetz (GG) geschaffen worden, der nunmehr solche verpflichtenden Standardisierungen auch gegen den Willen einzelner Länder ermöglicht. Derartige Vorgaben werden von den beteiligten Verwaltungen vermutlich als ein Eingriff in ihre eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung und die ihnen ansonsten zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten wahrgenommen. Inwieweit das Land den Kommunen solche Vorgaben machen darf, ist rechtlich bislang nicht abschließend geklärt.

Sofern dieser Prozess ausschließlich auf die freiwillige Zusammenarbeit gestützt wird, führt dies zu erheblichen Transaktionskosten beim Abschluss der vertraglichen Grundlagen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass einzelne Beteiligte, deren Mitarbeit aus Effizienzgründen eigentlich erforderlich ist, aus dem System ausscheren und ihm damit viel von der möglichen Effizienz nehmen können. Umgekehrt besteht bei den Teilnehmern eines funktionierenden, auf freiwilliger Basis entstandenen Standardisierungsrings dieser Art unter Umständen gar nicht das Interesse, weitere Mitglieder aufzunehmen und so die Abstimmungsprozesse schwerfälliger zu machen. Nicht verschwiegen werden sollte auch, dass eine Neustrukturierung entlang dieser Linien zu der Notwendigkeit führt, Kostentransparenz herzustellen und ein entsprechendes Verrechnungssystem aufzubauen.

Weigern sich auch nur einzelne Verwaltungen, sich an einem solchen System zu beteiligen, ergeben sich für den Landesgesetzgeber erhebliche Probleme bei der Aufgabenübertragung. Sie muss sich an der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune orientieren. Das würde bedeuten, dass man entweder die Aufgabenübertragung von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen müsste – wie etwa die Einbindung in ein funktionierendes System der Standardisierung – oder aber die Leistungsfähigkeit entsprechend anpassen und damit erhebliche Kosten in Kauf zu nehmen hätte. Diese Gefahr droht im Übrigen schon dann, wenn es zwar an einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Integration in das System nicht fehlt, die Implementation im konkreten Einzelfall aber unpräzise oder lückenhaft bleibt. Im Ergebnis muss man daher sagen, dass die beschriebenen E-Government-Strukturen nur dann Gebietsreformen von vornherein überflüssig machen würden, wenn sie einen Grad der Konsolidierung erreicht hätten oder in absehbarer Zeit erreichen könnten, der bislang in keiner Weise absehbar ist.

⁸⁵ Schuppan, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, Zeitschrift Verwaltung & Management 2008, S. 66, 77.

⁸⁶ Schliesky, E-Government – Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung 2005, S. 89, 92.

Darüber hinaus sollte auch nicht ganz unbeachtet bleiben, dass die eben skizzierte, die Verwaltungseffizienz steigernden Organisation durchaus rechtliche Probleme aufwirft, bringt sie doch eine Form der Mischverwaltung mit sich. Welcher Entscheidungsanteil an welcher Stelle produziert wurde, lässt sich von außen kaum mehr nachvollziehen. Entscheidungsanteile werden auf Einheiten verlagert, die außerhalb der jeweiligen Verwaltungsstrukturen und ihres Legitimationssystems stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Arbeitsgemeinschaften nach SGB II dem Verbot der Mischverwaltung zu einer neuen Bedeutung verholfen hat⁸⁷. Die argumentativen Anknüpfungspunkte betreffen Art. 83 ff. GG, also die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat, wie auch Aspekte von Rechtsstaatlichkeit und Demokratieprinzip. Damit stellt sich die Frage, ob andere Formen der Verwaltung über verschiedene Einheiten hinweg in gleicher Weise zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlass geben. Auch wenn dies keinesfalls eindeutig ist, liegt hier ein Thema, das bei einer Ausweitung solcher Strukturen jedenfalls weitere Untersuchungen erforderlich machen dürfte.

12.4 Ausblick

Insgesamt ist an dem großen Potenzial des E-Governments also nicht zu zweifeln. Wenn man davon spricht, dass dadurch Gebietsreformen überflüssig werden könnten, dürfte es sich allerdings um eine Vision handeln, deren Verwirklichung sich bislang in keiner Weise abzeichnet.

Voraussetzung für ein funktionierendes E-Government ist die einheitliche Software-Ausrüstung der Landesbehörden und kommunalen Gebietskörperschaften. Die Realität in Thüringen zeichnet jedoch ein anderes Bild. Schon die kommunale Ebene weist bei Weitem keine so vereinheitlichten Strukturen auf, dass eine einheitliche, reibungslose Kommunikation der Verwaltungen untereinander im Sinne über das Schreiben und Empfangen von E-Mail hinausgehenden E-Governments möglich wäre. Der Versuch einer Homogenisierung ist eine schwierige Aufgabe, die bislang nicht in dem erforderlichen Umfang angegangen wurde. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage nach einem praktikablen E-Government-Gesetz.

Auf Überlegungen zum Potenzial des E-Governments geht in Thüringen die Gründung der Kommunalen Informationsverarbeitung Thüringen GmbH (KIV Thüringen) zurück, deren Gesellschafter unter anderem der Thüringer Gemeinde- und Städtebund ist. Die KIV Thüringen soll Komplettlösungen für die kommunale Informations- und Kommunikationstechnik bereitstellen, jedoch machen nach dem letzten Geschäftsbericht des Gemeinde und Städtebunds Thüringen aus dem Jahr 2011 gerade einmal 22 Thüringer Kommunen Gebrauch von diesem Service⁸⁸.

⁸⁷ BVerfGE 119, 331.

⁸⁸ Geschäftsbericht des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen 2010/2011, vorgelegt zur 22. Ordentlichen Mitgliederversammlung am 12. Oktober 2011, S. 91 f.

Teil 2 Staatliche Verwaltung

13. Aufgabenreduzierung

In der Aufgabenkritik von 2005 waren 21.720 Aufgaben gezählt worden⁸⁸. Soweit gleiche Aufgaben an unterschiedlichen Stellen wahrgenommen werden mussten, wurden sie als eine Aufgabe gezählt. 192 Aufgaben waren Querschnittsaufgaben aus Haushalt, Organisation, Personal und Informationstechnik (HOPI). Soweit Verzicht, Privatisierung oder Kommunalisierung nicht in Betracht kamen, sollte die Art und Weise der Aufgabenerfüllung geprüft werden („beispielsweise ... Vorschläge zur Optimierung von Arbeitsprozessen, zur Neugestaltung der Aufbauorganisation und zur informationstechnischen Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung“)⁸⁹. Die Aufgabenkritik schloss mit Ressortvorschlägen für 6.332 Aufgaben ab; alle Ministerien erreichten das Ziel, für mindestens 10 % ihres Aufgabenbestands zweck- oder vollzugskritische Vorschläge zu unterbreiten⁹⁰. Die Aufgabenkritik wurde in den Ressorts von den Beschäftigten durchgeführt.

Nach der 2008 erfolgten Kommunalisierung der Umweltämter und nach der Kommunalisierung eines Teils der Versorgungsverwaltung (Schwerbehinderungsfeststellungsverfahren, Blindengeld und Landesblindengeld) wird zwar die Aufgabenzahl der staatlichen Verwaltung zunächst geringer geworden sein. Seither dürfte aber manche neue Aufgabe hinzugekommen sein. Je nach Untergliederungstiefe einer Aufgabenerhebung wäre auch ein Umfang von mehreren zehntausend einzelnen Verwaltungsaufgaben nicht ausgeschlossen, wie sich am Beispiel des Thüringer Sammlungsgesetz zeigen lässt: Die Pflichten und Zuständigkeiten nach diesem Gesetz könnten unter „Kontrolle des Sammlungswesens“ als eine (1) Aufgabe gezählt werden. Denkbar wäre aber auch, die Erteilung der Erlaubnis für Straßensammlungen (1), die Erteilung der Erlaubnis für Haussammlungen (2), die Erteilung von Sammlungserlaubnissen unter Auflage (3), die Rücknahme (4) und den Widerruf (5) von Sammlungserlaubnissen, die Bestellung eines Treuhänders für die Verwaltung des Sammlungsertrags (6), die Genehmigung einer Verwendungsänderung (7), die Überwachung von nichterlaubnisbedürftigen Sammlungen (8), die Entgegennahme von Anzeigen für Spendenbriefsammlungen (9) oder das Verbot einer Sammlung (10) als jeweils einzelne Aufgabe zu definieren. Außerdem enthalten zahlreiche Gesetze und Verwaltungsvorschriften Standards, mit denen nicht allein die Aufgaben als solche gestellt, sondern auch Anforderungen an ihre Erfüllung vorgegeben werden. Als Beispiele seien genannt: § 12 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 Thüringer Rettungsdienstgesetz (Rettungsmittel sollen jeden Ort an einer öffentlichen Straße in einer Fahrzeit von 12, in dünn besiedelten Gebieten von 15 Minuten erreichen können), §§ 1 Abs. 1 S. 1, 5 Abs. 3 S. 2, 3 Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung (Einsatzgrundzeiten von 10 Minuten bei der Gemeindefeuerwehr beziehungsweise 20 Minuten bei der Stützpunktfeuerwehr). Weitere Beispiele für Standardsetzungen sind Geräte- und Dienstbekleidungsvorgaben, Gruppenstärken in Kindertagesstätten. Eine Beibehaltung der Aufgabe würde in derartigen Fällen noch nicht zugleich auch die Beibehaltung der Standards bedeuten müssen, die Aufgabenkritik müsste die Frage nach einem Standardabbau einschließen.

Erhebungen dieses Umfangs mit dem Anspruch auf Vollständigkeit der Zählung und auf Vertretbarkeit der Kritik hätten mit etwa 500 Aufgaben je Sitzung das Zeitbudget der Kommission gesprengt. Die Expertenkommission schlägt deshalb vor, das 2008 abgeschlossene Verfahren zu wiederholen. Zwar hat die Haushaltsstrukturkommission Anfang 2010 empfohlen, auf eine Wiederholung zu verzichten⁹¹. Seither sind aber fast drei Jahre vergangen, und die vorausgegangene Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik liegen rund sieben Jahre zurück, in denen eher Aufgabenwachstum als Aufgabenreduzierung stattgefunden hat, was die Aussicht auf einen Erfolg verbessert.

⁸⁸ Thüringer Finanzministerium, Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen, 2008, S. 17 ff.

⁸⁹ Thüringer Finanzministerium, Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen, 2008, S. 17 ff.

⁹⁰ Thüringer Finanzministerium, Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen, 2008, S. 19.

⁹¹ Haushaltsstrukturreform, Bericht vom 24.03.2010 zu Auftragsnummer 00/03.

Vor allem aber lässt die inzwischen deutlich gewordene Dimension des notwendigen weiteren Stellenabbaus erwarten, dass die Verwaltungen wie auch ihre Ressorts ein großes eigenes Interesse haben, ihre Aufgabenlast zu reduzieren. Ein Beispiel dafür gibt eine Vorschlagsliste von 2010, mit der das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) den Ressorts 164 aufgabenkritische Vorschläge unterbreitet hatte. Die Expertenkommission hat die Vorschläge zur Kenntnis genommen. Die Umsetzung von 34 dieser Vorschläge hätte nach Berechnungen des Amts zu einer Entlastung des TLVwA im Gegenwert von 122 Stellen führen können (von 147 Stellen aus der Summe der 164 Vorschläge). Für rund 18 dieser 122 Stellen hatten die Ressorts die Umsetzung der Vorschläge in Aussicht gestellt, 12 davon betreffen Privatisierungsvorschläge für Hausmeister- und Pfortendienstleistungen und ähnliche Funktionen. 48 der 122 Stellen wären auf andere Landesdienststellen zu verlagern, 30 hängen von der Abschaffung von Widerspruchsverfahren ab, 14 würden auf Kommunen übergehen können.

Hier wie bei den Vorschlägen der Beschäftigten aus der 2008 abgeschlossenen Aufgabenkritik sollte die Landesregierung überprüfen, welche der Vorschläge, zu denen die Ressorts eine Umsetzung zugesagt hatten, tatsächlich umgesetzt worden sind.

Auf Möglichkeiten zum Aufgabenverzicht – und zur Privatisierung – wird im Einzelnen im Zusammenhang mit der Behandlung der einzelnen Dienststellen eingegangen.

14. Kommunalisierung

14.1 Leistungskraft kommunaler Einheiten

Für die bürgernahe Erfüllung staatlicher Aufgaben sowie kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sind ausreichend leistungsstarke Kommunen notwendig.

Mit der Schaffung größerer kommunaler Verwaltungseinheiten werden diese in die Lage versetzt, weitere Aufgaben in eigener Zuständigkeit zu übernehmen. Auf Grund von deren höherer Verwaltungskraft sind die Aufgaben in der Regel auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen.

14.2 Aufgabenverlagerungen auf Landkreise und kreisfreie Städte

14.2.1 Aufgabenblöcke

Folgende Aufgabenblöcke können auf die Landkreise und kreisfreien Städte verlagert werden, zum Teil nur bei deutlicher Reduzierung der Zahl der Kreise und kreisfreien Städte. Zur Begründung wird auf die Behandlung der jeweils abgebenden Dienststellen verwiesen:

Schulämter. Aufgaben und Personal der schulfachlichen Schulaufsicht (Kap. 17.1.3)

Grundschulhorte. Personal der Grundschulhorte (Kap. 17.1.3)

Fünf staatliche Spezialeisen. Übertragung der Trägerschaft auf die jeweiligen örtlichen kommunalen Schulträger (Kap. 16.1.7)

Arbeitsschutz. Aufgaben des Arbeitsschutzes, die bislang vom Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz wahrgenommen werden (Kap. 17.1.15)

Landwirtschaftsämler. Aufgaben der Landwirtschaftsämler (Kap. 17.1.20)

Nationalpark Hainich, Biosphärenreservate, Naturparke. Aufgaben der jeweiligen Verwaltungen (Kap. 17.1.24)

Forstverwaltung. Hoheitliche Aufgaben der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst zum Vollzug des Waldrechts sowie Teile der hoheitlichen Aufgaben nach sonstigen gesetzlichen Regelungen zum Wald- und Forstbereich nach § 59 Thüringer Waldgesetz und § 6 Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft sowie die Beratung und Betreuung der privaten und Körperschaftlichen Waldbesitzer (Kap. 17.1.23)

14.2.2 Weitere Kommunalisierungsmöglichkeiten

Darüber hinaus sollten folgende Kommunalisierungsmöglichkeiten geprüft werden:

Zuschüsse für (Berufs-)Schüler. Gewährung von Zuschüssen für Berufsschüler

Fachschule für Agrarwirtschaft Stadtroda. Übertragung der Schulträgerschaft für die Fachschule für Agrarwirtschaft in Stadtroda (Referat 320 der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft) auf den Landkreis

Maßnahmen an Kulturdenkmälern. Genehmigungen, Zustimmungen, Fachstellungnahmen bei Maßnahmen an Kulturdenkmälern, die im Eigentum des Bundes oder des Landes stehen sowie in anderen bestimmten Fällen

Denkmalschutz. Steuerbescheinigungen nach dem Einkommenssteuergesetz im Denkmalschutz zur Erlangung von Steuervergünstigungen nach §§ 31, 25 Thüringer Denkmalschutzgesetz

Denkmalpflege. Bewilligung im Rahmen von Förderprogrammen der Denkmalpflege einschließlich Verwendungsnachweisprüfung

Heimaufsicht. Aufgabe des örtlichen Trägers der Heimaufsicht

Gesundheitsfachberufe. Erteilen der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung in einem nicht akademischen Gesundheitsfachberuf

Öffentlicher Personennahverkehr. Ordnungswidrigkeiten nach § 61 Personenbeförderungsgesetz und Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 45 Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr

Wasserbuch. Führung des Wasserbuches

Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Genehmigung der Flächennutzungspläne unterhalb der Kreisebene für Große kreisangehörige Gemeinden

Privatkrankenanstalten. Konzessionierung von Privatkrankenanstalten

Stiftung FamilienSinn. Aufgaben mit örtlichem Bezug

Vergabeprüfungen. Vergabeprüfungen nach § 31 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A bei Auftragsvergaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Bauten des Bundes und der Länder. Zustimmungsverfahren für Bauten des Bundes und der Länder (ohne Landesverteidigung)

Ermessenseinbürgerung. Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Ermessenseinbürgerung

Flaggen und Wappen einer Gemeinde. Verleihung oder Änderung von Bezeichnungen, Genehmigungen der Annahme neuer oder Änderung von Flaggen und Wappen einer Gemeinde; Genehmigung der Änderung des Gemeindenamens bei kreisangehörigen Gemeinden

Umwelt. Ausweisung, Betreuung von Naturschutzgebieten und Naturparks, sowie diesbezügliche Befreiungen, soweit die Schutzgebiete die Kreisgrenzen nicht überschreiten

14.2.3 Aufgaben des Thüringer Landesverwaltungsamts

Folgende Kommunalisierungsvorschläge des Thüringer Landesverwaltungsamts (TLVwA) sollten umgesetzt werden:

- Ordnungswidrigkeitenbehörde gemäß Thüringer Pressegesetz,
- Bundesausbildungsförderungsgesetz – Stundung und Niederschlagung von Rückforderungen,
- Bundesausbildungsförderungsgesetz – Verfolgung zivilrechtlicher Unterhaltsansprüche,
- Tunnelfeuerwehr – Aufsicht, Mittelbewirtschaftung,
- Werkfeuerwehren – Anerkennung, Verpflichtung, Überprüfung,
- Katastrophenschutz – Gefahrenkataster chemischer Bereich,
- Gastspielprüfbücher – Ausstellung,
- Altfahrzeugverordnung – Genehmigung nach Nummer 5 des Antrags der Altfahrzeugverordnung,
- Wasserrecht – Aufsicht über Wehre kleiner 5 m Höhe,
- Genehmigung von Bootsstegen auf Talsperren (Gewässer I. Ordnung),
- Berichtspflichten auf Grund der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU Anlagen) – Überprüfung Anlagen Spalte 1 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung und Großkläranlagen auf Einhaltung des Stands der Technik,
- Träger öffentlicher Belange Landwirtschaft/Agrarstruktur bei Flurneuordnungsverfahren, Integriertes ländliches Entwicklungskonzept, Regionalen Entwicklungskonzepten (soweit Landwirtschaftsämter kommunalisiert werden),
- Zulassung von Ausnahmen nach §§ 24, 25 Energieeinsparverordnung,
- Ordnungswidrigkeitenverfahren gemäß Energieeinsparverordnung, Energieverbrauchshöchstwertverordnung, Energiekennzeichnungsverordnung und Pkw-Energiekennzeichnungsverordnung,
- Straßenwesen – Genehmigung von Veranstaltungen im öffentlichen Verkehrsraum,
- Ausnahmegenehmigungen nach § 70 Straßenverkehrsordnung in einfach gelagerten Fällen (Quads, Trikes, Leuchtweitenregelung),
- Ausnahmegenehmigungen zur Fahrerlaubnisverordnung,
- Personenbeförderung – Prüfung der Tarifanträge gemäß § 39 Personenbeförderungsgesetz,
- Gesundheitsschutz – Fördermaßnahmen.

14.3 Freiwillige Übertragung von Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden, Experimentierklausel

Nach § 6 Abs. 4 Thüringer Kommunalordnung können kreisangehörigen Gemeinden „auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis im übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Sie erfüllen diese Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis“. Von dieser Möglichkeit wird am ehesten Gebrauch gemacht werden können, wenn die aufnehmenden Kommunen eine entsprechende Größe haben.

15. Ministerialverwaltung

Die Bandbreite der Stellenzahl von Landesregierungen reicht von einer Relation von 1.700 Stellen bei 1 Mio. Einwohnern (Saarland) – also rund 1,7 Stellen je 1.000 Einwohner – bis zur Relation von 4.200 Stellen bei 17,8 Mio. Einwohnern (Nordrhein-Westfalen) – also 0,24 Stellen auf 1.000 Einwohner.

Ein Vergleich der kleineren Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland (ohne Brandenburg) ergibt für 2012 folgendes Bild:

Tabelle 5: Ländervergleich Stellenübersicht oberste Landesbehörden kleinerer Flächenländer

| | Mecklenburg-Vorpommern | Rheinland-Pfalz | Saarland | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Schleswig-Holstein | Thüringen |
|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------|-----------------|----------------|-----------------------|---------------------------|------------------|
| Einwohner (2010) | 1.642.327 | 4.003.745 | 1.017.567 | 4.149.477 | 2.335.006 | 2.834.259 | 2.235.025 |
| Landesregierung | 2.059 | 2.282 | 1.663 | 2.542 | 2.175 | 2.495 | 2.275 |
| Stellen auf 100.000 Einwohner | 125,4 | 57,0 | 163,4 | 61,3 | 93,1 | 88,0 | 101,8 |

Quelle: Landeshaushalte 2012; Summe: ohne Landtag, Landtagsverwaltung und Abgeordnete.

Ein Vergleich der obersten Landesbehörden ist nur eingeschränkt möglich; in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist zum Beispiel der Verfassungsschutz Teil des Ministeriums. Vergleichseinschränkungen ergeben sich auch – je nach Land unterschiedlich – für die Geschäftsbereiche Inneres, Wirtschaft, Soziales und Landwirtschaft im Verhältnis zu Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Da diese Länder keine Mittelbehörden (zum Beispiel Bezirksregierungen, Landesverwaltungsamt) haben, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Aufgaben der mittleren Ebene in den Ministerien wahrgenommen wird⁹².

Die Stellenzahl der Thüringer Landesregierung liegt, gemessen an der Zahl der Stellen je 100.000 Einwohner, an der Spitze der Gruppe der Länder mit Mittelbehörden; sie liegt auch noch über der entsprechenden Zahl für Schleswig-Holstein, einem Land ohne Mittelbehörde, aber mit Verfassungsschutz im Innenministerium.

Bei einer Orientierung an der Stellenzahl je 100.000 Einwohner in Rheinland-Pfalz wäre die Gesamt-Stellenzahl der Thüringer Landesregierung um 1.001 auf 1.274 zu reduzieren, bei einer Orientierung an Sachsen um 905 auf 1.370 und bei einer Orientierung an Sachsen-Anhalt um rund 200, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zuordnung des Verfassungsschutzes rund 300 auf 2.075 beziehungsweise 1.975 Stellen. Auch bei einer Orientierung an Schleswig-Holstein, einem Land ohne Mittelbehörde, ergäbe sich ein Überhang von 308 Stellen.

⁹² Besonders deutlich am Beispiel Niedersachsen, das hier der höheren Einwohnerzahl wegen nicht in den Vergleich einbezogen ist: Teile der aufgelösten Bezirksregierungen wurden Außenstellen von Ministerien.

Wird die Stellenzahl im kleinsten Flächenland, also dem Saarland, als Sockel der Stellenausstattung auf der Ministerialebene eines Flächenlandes mit 1 Mio. Einwohner definiert, ergibt sich aus dem Vergleich mit Nordrhein-Westfalen als dem mit 17,8 Mio. Einwohnern einwohnerstärksten Flächenland (1.660 Stellen von rund 3.800⁹³ als Sockel, rund 2.200 Stellen also „mengenabhängig“ in Bezug auf 17,8 Mio. Einwohner) ein Bedarf über dem Sockel von circa 125 Stellen je 1 Mio. Einwohner; daraus ergäbe sich für Thüringen ein Richtwert von rund 1.900 Stellen.

16. Dienststellenprüfung – Große Verwaltungsbereiche

16.1 Schulen

16.1.1 Vorschläge

In Thüringen hat ein Lehrer vergleichsweise weniger Schüler zu unterrichten als ein Lehrer in den westdeutschen Flächenländern. Im Durchschnitt kamen im Jahr 2010 in den Flächenländern West (FLW) 16,0 Schüler auf einen Lehrer, in Thüringen waren es 12,4. Gemessen am Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bestand in Thüringen ein Überhang an Lehrerstellen in Höhe von 22,4 %.

Der unter Zugrundlegung der durchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relation der FLW errechnete Lehrkräftebedarf an Thüringens Schulen (staatliche und freie Träger) beträgt unter Berücksichtigung der im Jahr 2020 erwarteten Zunahme der Schülerzahlen insgesamt 14.985 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE). Daraus resultiert ein Stellenabbauvolumen von 4.171 VZLE gegenüber der Stellensituation im Jahr 2010 in Höhe von 19.156 VZLE. Im Jahr 2025 werden noch 14.306 VZLE erforderlich sein, das Abbauvolumen bezogen auf das Basisjahr 2010 erhöht sich damit auf 4.850 VZLE.

In dieser Berechnung sind bedarfssteigernde Maßnahmen (zum Beispiel der Ausbau integrativer Angebote) nicht berücksichtigt. Die Expertenkommission sieht hierfür einen Mehrbedarfszuschlag auf das VZLE-Niveau 2020 in Höhe von 5 % vor. Der Lehrkräftebedarf an Thüringens Schulen im Jahr 2020 beträgt dann 15.734 VZLE. Dies erfordert – bezogen auf die VZLE des Jahres 2010 – einen Stellenabbau von 3.422 VZLE bis zum Jahr 2020. Im Jahr 2025 beträgt der Lehrkräftebedarf einschließlich des 5 %-Zuschlags 15.021 VZLE, was einen Abbau von 4.135 VZLE erfordert.

Aufgaben des Schulbereichs sollen so weit wie möglich auf die kreisfreien Städte und Landkreise übertragen werden.

16.1.2 Maßstäbe

Die Haushaltsstrukturkommission hat in ihrem Zwischenbericht festgestellt, dass Thüringen an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen die höchsten Ausgaben je Einwohner in den neuen Ländern hat (Haushalt 2010): Thüringen 614,49 Euro, Sachsen 525,98 Euro, Sachsen-Anhalt 577,09 Euro, Mecklenburg-Vorpommern 460,42. Nimmt man die beiden westdeutschen Referenzländer hinzu, relativiert sich das Bild: Schleswig-Holstein 643,46 Euro, Rheinland-Pfalz 751,92 Euro⁹⁴.

Die Expertenkommission geht davon aus, dass im Schulbereich die Ausgaben je Einwohner nicht als Maßstab für eine ländervergleichende Ermittlung des Lehrkräftebedarfs herangezogen werden sollten. Zum einen unterscheiden sich die Gehalts- und Besoldungsstrukturen in den Ländern erheblich, so dass ein Ausgabenvergleich keine direkten Rückschlüsse auf die länderspezifische Unterrichtsversorgung der Schüler zulässt. In Thüringen sind außerdem die Horterzieher als Lan-

⁹³ Ohne Verfassungsschutz.

⁹⁴ Zwischenbericht der Haushaltsstrukturkommission, 2010, Anlage 2 Übersicht über die Funktionen im Ländervergleich.

desbedienstete bei den Ausgaben berücksichtigt⁹⁵. Ferner ist zu beachten, dass sich in Thüringen die Schülerzahlen anders entwickeln als die Einwohnerzahlen. Eine Orientierung an der Einwohnerzahl würde den zu erwartenden Anforderungen im Bildungsbereich nicht gerecht werden.

Als Maßstab zur Ermittlung des Lehrkräftebedarfs wird daher die Zahl der Schüler je Lehrer (Schüler-Lehrer-Relation/SLR) zugrunde gelegt, wobei die Zahl der Lehrer in Vollzeitlehrereinheiten (VZLE) angegeben wird.

Im Ländervergleich dürfen VZLE nicht als einheitliche Orientierungsgröße interpretiert werden. Das darin enthaltene Unterrichtsvolumen pro Lehrer ist aufgrund unterschiedlicher Pflichtstundenzahlen, Arbeitszeitmodelle und anderer Besonderheiten länderspezifisch ausgestaltet. Berücksichtigt man jedoch die unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern, dann können aus der so ermittelten SLR am ehesten die für das Lehrpersonal aufzuwendenden Ausgaben abgeleitet werden⁹⁶.

16.1.3 Thüringer Schullandschaft im Schuljahr 2011/12

Die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen gliedert die Thüringer Schulstatistik in folgende Schularten: Grundschule, Regelschule, Gemeinschaftsschule, Gymnasium, Gesamtschule, Förderschule, Kolleg, berufsbildende Schule. Die im Folgenden bei den einzelnen Schularten genannten Zahlen sind der Thüringer Schulstatistik (Stand: März 2012) entnommen und fassen Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft zusammen (ohne schulvorbereitende Einrichtungen/Vorschulen). Die Aufgabendarstellungen gehen auf die Angaben des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) im Statistischen Informationsbildungssystem zurück⁹⁷.

Grundschule. Die Grundschule umfasst die Klassenstufen 1 bis 4 und wird von allen Schülern gemeinsam besucht. Sie vermittelt grundlegende Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten als Voraussetzung für jede weitere schulische Bildung und fördert die Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit des Kindes. Die Schuleingangsphase umfasst die Klassenstufen 1 und 2, die eine inhaltliche Einheit bilden. Die reguläre Verweildauer von zwei Jahren kann dem Entwicklungsstand des Schülers entsprechend auf ein Jahr verkürzt oder auf drei Jahre verlängert werden. Schüler im Schuljahr 2011/12: 65.163, VZLE: 4.485, SLR: 14,5.

Regelschule. Die Regelschule mit den Klassenstufen 5 bis 9 und 10 vermittelt eine allgemeine und berufsvorbereitende Bildung und schafft die Voraussetzung für eine qualifizierte berufliche Tätigkeit. Die Schüler erwerben mit erfolgreichem Besuch der Klassenstufe 9 den Hauptschulabschluss; Schüler, die den auf den Hauptschulabschluss bezogenen Teil der Regelschule besuchen, können daneben mit dem Bestehen einer freiwilligen Prüfung den Qualifizierenden Hauptschulabschluss erwerben. Mit erfolgreichem Besuch der Klassenstufe 10 und bestandener Prüfung erwerben die Schüler den Realschulabschluss. Schüler im Schuljahr 2011/12: 45.828, VZLE: 4.519, SLR: 10,1.

Gemeinschaftsschule. Die Thüringer Gemeinschaftsschule steht gleichberechtigt neben den Schularten Grundschule, Regelschule und Gymnasium. Die Schüler lernen gemeinsam mindestens bis zur Klassenstufe 8. Je nach Abschluss und Leistungsstand des Schülers erfolgt ab Klassenstufe 9 das abschlussbezogene Lernen (Hauptschul-, Realschulabschluss oder Abitur). Diese Schulart bietet grundsätzlich das gesamte Spektrum an allgemeinbildenden Schulabschlüssen. Mit Beginn des Schuljahres 2010/11 haben die ersten sechs Gemeinschaftsschulen in Thüringen ihre Arbeit aufgenommen. Schüler im Schuljahr 2011/12: 2.806, VZLE: 259, SLR: 10,8.

⁹⁵ Zwischenbericht der Haushaltsstrukturkommission, 2010, S. 28.

⁹⁶ So die Einschätzung der KMK. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 195, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010, 2011, S. XIII.

⁹⁷ www.schulstatistik-thueringen.de.

Gymnasium. Das Gymnasium umfasst die Klassenstufen 5 bis 12. Es vermittelt eine tiefere allgemeine Bildung, die für ein Hochschulstudium vorausgesetzt wird oder auf eine sonstige berufliche Ausbildung vorbereitet. Das Gymnasium führt nach erfolgreichem Besuch der Oberstufe mit Bestehen der Abiturprüfung zur allgemeinen Hochschulreife. Schüler im Schuljahr 2011/12: 48.581, VZLE: 3.955, SLR: 12,3.

Gesamtschule. Die Gesamtschule wird integrativ oder kooperativ geführt. Die Gesamtschule umfasst die Klassenstufen 5 bis 10. Eine Gesamtschule kann mit einer dreijährigen oder zweijährigen gymnasialen Oberstufe verbunden sein. Schüler im Schuljahr 2011/12: 5.759, VZLE: 506, SLR: 11,4.

Förderschule. Die Förderschule bietet einen dem jeweiligen sonderpädagogischen Förderbedarf entsprechenden Unterricht für Kinder und Jugendliche, für die an anderen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen keine ausreichenden Fördermöglichkeiten vorgehalten werden können. Schüler im Schuljahr 2011/12: 8.381, VZLE: 1.558, SLR: 5,4.

Kolleg. Das Kolleg führt Schüler mit Realschulabschluss oder einem gleichwertigem Abschluss und einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder mindestens dreijähriger geregelter Berufstätigkeit oder gleichgestellter Tätigkeit in einem dreijährigen Vollzeitausbildungsgang zur allgemeinen Hochschulreife. Für Kollegiaten ohne Realschulabschluss dauert der Bildungsgang vier Jahre. Das Mindestalter für die Aufnahme ist 19 Jahre. Schüler im Schuljahr 2011/12: 218, VZLE: 27, SLR: 8,0.

Berufsbildende Schule. Die berufsbildende Schule umfasst folgende Schulformen: Berufsschule, Berufsfachschule, Fachoberschule, Berufliches Gymnasium, Fachschule, Berufsbildende Schulteil/Klassen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. An einer Schule können mehrere Schulformen bestehen. Deshalb ergibt die Addition der Zahl der Schulen aller Schulformen nicht die Zahl der berufsbildenden Schulen insgesamt. Schüler im Schuljahr 2011/12: 58.440, VZLE: 3.734, SLR: 15,6.

Tabelle 6: **Schüler und Lehrer in Thüringen im Schuljahr 2011/12**

| | Summe | Grund- schulen | Regel- schulen | Gemein- schafts- schulen | Gymnasien | Gesamt- schulen/ sonstige Schulen | Förder- schulen | Kolleg | Berufs- bildende Schulen |
|----------------|---------|-------------------|-------------------|--------------------------------|-----------|--|--------------------|--------|--------------------------------|
| Schüler | | | | | | | | | |
| Staatl. Träger | 211.809 | 61.848 | 44.206 | 2.435 | 44.821 | 4.164 | 6.109 | 218 | 48.008 |
| Freie Träger | 23.367 | 3.315 | 1.622 | 371 | 3.760 | 1.595 | 2.272 | - | 10.432 |
| VZLE | | | | | | | | | |
| Staatl. Träger | 17.101 | 4.246 | 4.375 | 226 | 3.685 | 360 | 1.207 | 27 | 2.975 |
| Freie Träger | 1.942 | 239 | 144 | 33 | 270 | 146 | 351 | - | 759 |
| SLR | | | | | | | | | |
| Staatl. Träger | 12,39 | 14,57 | 10,10 | 10,77 | 12,16 | 11,57 | 5,06 | 8,07 | 16,14 |
| Freie Träger | 12,03 | 13,87 | 11,26 | 11,24 | 13,93 | 10,92 | 6,47 | - | 13,74 |

Quelle: www.schulstatistik-thueringen.de (Stand: März 2012); SLR = eigene Berechnungen.

Zusammengenommen kamen im Schuljahr 2011/12 an Thüringens Schulen 235.176 Schüler auf 19.043 VZLE. Das entspricht einer Schüler-Lehrer-Relation von 12,34.

16.1.4 Stellensituation im Vergleich mit den Flächenländern West

Die für Schüler in Thüringen ermittelte Betreuungsrelation stellt sich für diese im Ländervergleich als besonders günstig dar. Dabei ist zu beachten, dass der Ländervergleich auf das Referenzjahr 2010 abstellt, wohingegen die vorangehende Tabelle die Situation im Schuljahr 2011/12 wiedergibt. Der Ländervergleich unterscheidet nicht zwischen Schulen in staatlicher und solchen in freier Trägerschaft, sondern fasst beide zusammen.

Tabelle 7: **Schüler-Lehrer-Relation im Ländervergleich 2010**

| Bundesland | Schüler-Lehrer-Relation | Bundesland | Schüler-Lehrer-Relation |
|------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| Baden-Württemberg | 15,1 | Niedersachsen | 16,0 |
| Bayern | 16,2 | Nordrhein-Westfalen | 16,7 |
| Berlin | 14,8 | Rheinland-Pfalz | 15,9 |
| Brandenburg | 14,5 | Saarland | 15,8 |
| Bremen | 16,0 | Sachsen | 14,0 |
| Hamburg | 15,0 | Sachsen-Anhalt | 12,9 |
| Hessen | 16,0 | Schleswig-Holstein | 16,7 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 15,4 | Thüringen | 12,4 |
| | | Durchschnitt FLW | 16,0 |

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 195, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010, 2011, S. 44.

Die Tabelle zeigt, dass in Thüringen ein Lehrer verglichen mit allen anderen Ländern im Durchschnitt die wenigsten Schüler zu unterrichten hat. Im Durchschnitt kamen 2010 in den Flächenländern West 16,0 Schüler auf einen Lehrer, in Thüringen waren es 12,4 Schüler.

2010 verfügten die Thüringer Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft über 19.156 VZLE⁹⁸. Gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West war dies ein rechnerischer Überhang von 22,4 % (4.299 VZLE).

237.690 Schüler lernten 2010 in Thüringen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Den Schülerprognosen zufolge steigt diese Zahl bis 2020 auf 239.760 an und fällt im Jahr 2025 auf einen Wert von 228.900 Schülern ab⁹⁹.

Bei einer angestrebten Schüler-Lehrer-Relation von 16,0 errechnen sich daraus folgende VZLE:

Tabelle 8: **VZLE-Entwicklung bei Schüler-Lehrer-Relation von 16,0**

| | Schüler | VZLE | SLR | Überhang VZLE (gegenüber 2010) |
|-------------|---------|--------|------|-----------------------------------|
| 2010 | 237.690 | 19.156 | 12,4 | - |
| 2020 | 239.760 | 14.985 | 16,0 | 4.171 |
| 2025 | 228.900 | 14.306 | 16,0 | 4.850 |

Bei einer Schüler-Lehrer-Relation von 16,0 verbleibt trotz Anstieg der Schülerzahl bis 2020 ein Überhang in Höhe von 4.171 VZLE. Infolge abnehmender Schülerzahlen können bis 2025 weitere 679 VZLE eingespart werden, so dass (bezogen auf das Referenzjahr 2010) der Abbaubedarf auf 4.850 VZLE anwächst.

⁹⁸ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 195, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010, 2011, S. 32.

⁹⁹ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 192, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2010 bis 2025, 2011, S. 30.

16.1.5 Bedarfssteigernde Maßnahmen

Wie in anderen Berichtsteilen auch, berücksichtigt die Darstellung der Einsparungsmöglichkeiten nicht aktuelle oder künftige politische Programme, die zu bedarfssteigernden Maßnahmen führen. Die Ausweitung inklusiver Schulangebote, Zusatzbedarf für neu gegründete Gemeinschaftsschulen und die Ausweitung der gebundenen Ganztagschule sind aber bundesweite Programme, denen Thüringen sich nicht wird entziehen können. Durch die Ausweitung inklusiver Schulangebote entsteht in Thüringen bis 2020 ein Mehrbedarf an Lehrerstellen in Höhe von 636 VZLE¹⁰⁰. Hinzu kommen Zusatzbedarfe für neu gegründete Gemeinschaftsschulen und für die Ausweitung der Ganztagsangebote. Im Schuljahr 2010/11 besuchten 12,9 %¹⁰¹ der Thüringer Schüler eine gebundene Ganztagschule. Sollen künftig alle Schüler Zugang zu diesem Angebot haben, muss Thüringen bis 2020 mit zusätzlichen Ausgaben bis zu 223 Mio. Euro jährlich rechnen¹⁰².

Die Expertenkommission geht davon aus, dass diese Programme insgesamt zu einem Mehrbedarf an VZLE von etwa 5 % führen.

16.1.6 Stellenabbauziel 2020/2025

Im Jahr 2020 beträgt der Lehrkräftebedarf an Thüringens Schulen nach FLW-Benchmark 14.985 VZLE (2025: 14.306), jeweils unter Einbeziehung der Schulen in freier Trägerschaft. Diese Zielgröße ergibt sich aus der angestrebten Schüler-Lehrer-Relation von 16,0, die dem Durchschnitt der Flächenländer West (2010) entspricht. Unter Berücksichtigung des genannten Mehrbedarfs von etwa 5 % (749 VZLE) verringert sich der Abbaubedarf von 4.171 auf 3.422 VZLE. Um an das durchschnittliche Niveau der Flächenländer West anzuschließen, haben die Schulen Thüringens im Jahr 2020 einen Lehrkräftebedarf von 15.734 VZLE (staatliche und freie Träger). Im Jahr 2025 beträgt der Lehrkräftebedarf einschließlich des 5 %-Zuschlags 15.021 VZLE, was einen Abbau von 4.135 VZLE erfordert.

16.1.7 Trägerschaft der fünf staatlichen Spezialschulen

Mit dem Ziel einer einheitlichen Regelung der Schulträgerschaft gemäß § 13 Abs. 2 und 3 Thüringer Schulgesetz sollten auch die übrigen jetzt noch in Trägerschaft des Freistaats Thüringen befindlichen Schulen den örtlichen kommunalen Schulträgern der Kreise und kreisfreien Städte zugeordnet werden. Schulträgerschaft ist kommunale Aufgabe. Kommunen verstehen mehr von Schulträgerschaft als der Staat, weil sie – besonders Landkreise, kreisfreie Städte und größere kreisangehörige Kommunen – in der Regel Erfahrung aus der Trägerschaft vieler, auch unterschiedlicher Schulen haben. Der Umstand, dass einzelne Schulformen nicht in jeder Gemeinde und nicht einmal in jedem Kreis beziehungsweise in jeder kreisfreien Stadt vorgehalten werden können, rechtfertigt noch keine Übernahme der Trägerschaft durch den Staat. Den kommunalen Schulträgern sind die Kosten für die externen Schulangelegenheiten (Gebäude, Ausstattung, Internatsbetrieb, Schülerbeförderung) aus dem Landeshaushalt zu erstatten.

¹⁰⁰ Klemm, Klaus: Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2012, S. 58.

¹⁰¹ Pressemitteilung der Bertelsmann Stiftung, 05.06.2012.

¹⁰² Klemm, Klaus: Was kostet der gebundene Ganztags? Berechnung zusätzlicher Ausgaben für die Einführung eines flächendeckenden Ganztagsangebots in Deutschland. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2012.

16.2 Hochschulen

16.2.1 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Hochschulen unter Einschluss des demographischen Faktors bis zum Jahr 2010 einen Überhang von 28,5 % aus (wissenschaftliches und nichtwissenschaftliches Personal). Die Expertenkommission ist den Faktoren der Bedarfsberechnung im wissenschaftlichen Bereich nicht nachgegangen.
- Die Kommission geht davon aus, dass die Landesregierung sich intensiv mit der Hochschulstruktur in Thüringen auseinandersetzen wird, um ein den finanziellen Möglichkeiten des Freistaats angemessenes Angebot an qualitativ hochwertigen und national wie international konkurrenzfähigen Studienangeboten langfristig sicherzustellen. Doppelangebote von Studiengängen sollten abgebaut und die zur Verfügung stehenden Mittel auf für das Gesamtportfolio der Thüringer Hochschulen profilbildende Angebote konzentriert werden.
- Es besteht eine Notwendigkeit zur Reduzierung des nichtwissenschaftlichen Personals an den Thüringer Hochschulen. Die Reduzierungsnotwendigkeit bis zum Jahr 2020 liegt zwischen 8 und 20 %, bis 2030 weiter zunehmend.
- Die Kommission unterstützt die vom Thüringer Rechnungshof gegebene Empfehlung der Einführung „zentral koordinierter bibliothekarischer Verwaltungs(dienst)leistungen“ mit einer steuernden Funktion einer zu bestimmenden Hochschulbibliothek.
- Weiteres Einsparpotential liegt bei den zentralen Einrichtungen der Thüringer Hochschulen. Insoweit sollte eine engere Kooperation der Thüringer Hochschulen in Betracht gezogen werden. Denkbare Bereiche könnten etwa eine gemeinsame Liegenschaftsverwaltung, eine gemeinsame Personalverwaltung sowie ein gemeinsames Beschaffungsmanagement sein.

16.2.2 Begründung

Hochschulen und Angebote

Ausweislich des Titels 04 69 des Haushaltsplans werden aus dem Landeshaushalt Personalausgaben der folgenden Hochschulen geleistet:

- Friedrich-Schiller-Universität Jena: Die FSU ist eine Volluniversität mit im Wintersemester (WS) 2011/12 20.417 Studierenden¹⁰³. Sie ist in zehn Fakultäten gegliedert, die nahezu die gesamte Breite des akademischen Fächerspektrums abdecken und derzeit mehr als 190 Studiengänge anbieten.
- Universität Erfurt: An der Universität Erfurt waren im WS 2011/12 5.475 Studierende immatrikuliert. Zu vier Fakultäten tritt als weitere Einrichtung das Max-Weber-Kolleg hinzu. Das Profil ist eindeutig geisteswissenschaftlich, insbesondere kultur- und gesellschaftswissenschaftlich ausgerichtet.
- Technische Universität Ilmenau: Die TU Ilmenau wies im WS 2011/12 einen Bestand von 6.763 Studierenden auf. Die fünf Fakultäten bieten ingenieur-, natur- und wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge an.
- Bauhausuniversität Weimar: Die Bauhausuniversität Weimar mit im WS 2011/12 insgesamt 4.019 Studierenden ist in vier Fakultäten strukturiert. Schwerpunkte des Lehrangebots sind architektur- und ingenieurwissenschaftliche, aber auch künstlerische sowie design- und medienbezogene Studiengänge.

¹⁰³ Studierendenzahlen nach <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige..asp?nt001313%7C%7C>.

- Hochschule für Musik Franz-Liszt Weimar: Die Musikhochschule, an der im WS 2011/12 insgesamt 867 Studierende eingeschrieben waren, umfasst drei Fakultäten und bietet ausschließlich Studiengänge verschiedener musikalischer Ausrichtung an.
- Ernst-Abbe-Fachhochschule Jena: Das Profil der FH Jena mit im WS 2011/12 insgesamt 784 Studierenden und acht Fachbereichen reicht von den Ingenieurwissenschaften über die Sozialwissenschaften bis zur Betriebswirtschaftslehre.
- Fachhochschule Erfurt: Im WS 2011/12 studierten 4.645 Studierende an der in sechs Fakultäten gegliederten FH schwerpunktmäßig technische, erziehungs-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliche sowie planungsbezogene Studiengänge.
- Fachhochschule Schmalkalden: Die fünf Fakultäten der FH mit im WS 2011/12 insgesamt 2.846 Studierenden bieten vor allem ingenieurwissenschaftlich-technische sowie wirtschaftswissenschaftliche und -rechtliche Studiengänge an.
- Fachhochschule Nordhausen: Die im WS 2011/12 insgesamt 2.570 Studierenden werden von zwei Fachbereichen betreut. Das Lehrprofil ist sowohl ingenieurwissenschaftlich als auch wirtschafts- und sozialwissenschaftlich orientiert.

Nichtwissenschaftliches Personal

Die Überlegungen der Expertenkommission zur Entwicklung der Aufgaben und des Personals der Hochschulen in Thüringen haben sich auf die Bereiche des Einsatzes nichtwissenschaftlichen (und nichtkünstlerischen) Personals konzentriert. Empfehlungen zur Struktur von Forschung und Lehre an den Hochschulen und den daraus zu ziehenden Folgerungen für den Personalbestand des wissenschaftlichen Personals setzen hochschulpolitische Entscheidungen voraus.

Im Jahre 2010¹⁰⁴ waren an den Thüringer Hochschulen insgesamt 7.259 Personen als nichtwissenschaftliches beziehungsweise nichtkünstlerisches Personal beschäftigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies nicht der Ausweisung laut Stellenplan entsprechen dürfte, sondern den Gesamtpersonalbestand des entsprechenden Personals einschließlich der Teilzeitbeschäftigten umfasst. Die statistischen Zahlen im Ländervergleich weisen die Stellen laut Haushaltsplan und Stellenäquivalente für das nichtwissenschaftliche Personal nicht gesondert aus. In Anbetracht dessen, dass dieser Gesichtspunkt für die entsprechenden Daten der anderen Bundesländer gleichermaßen gilt, ist gleichwohl ein länderübergreifender Vergleich möglich.

Er ergibt für das Jahr 2010 für Thüringen eine Relation von 7,38 Studierenden auf eine Person nichtwissenschaftliches Personal der Hochschulen. Für andere Bundesländer beträgt diese Relation: Baden-Württemberg 6,78, Bayern 6,97, Berlin 8,25, Brandenburg 19,24, Bremen 17,06, Hamburg 9,08, Hessen 9,29, Mecklenburg-Vorpommern 5,43, Niedersachsen 6,55, Nordrhein-Westfalen 10,21, Rheinland-Pfalz 10,29, Saarland 4,35, Sachsen 6,98, Sachsen-Anhalt 5,86 und Schleswig-Holstein 5,67. Diese Übersicht macht deutlich, dass Thüringen in dieser Relation im Mittelfeld der Bundesländer rangiert. Mit Ausnahme von Brandenburg setzen alle anderen östlichen Bundesländer mehr nichtwissenschaftliches Personal je Studierendem ein als Thüringen. Von den westlichen Flächenländern ist diese Relation in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein geringfügig und im Saarland deutlich „verwaltungslastiger“ als in Thüringen, wohingegen die Hochschulen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz weniger nichtwissenschaftliches Personal je Studierendem benötigen als die Thüringer Hochschulen.

Im Durchschnitt ergibt sich für die Flächenländer West¹⁰⁵ eine Relation von 7,97 Studierenden auf eine Person nichtwissenschaftliches Personal der Hochschulen, d.h. es wurde rund 8 % weniger nichtwissenschaftliches Personal als in Thüringen benötigt.

¹⁰⁴ Statistisches Bundesamt, destatis, Fachserie 11 Reihe 4.4, Bildung und Kultur - Personal an Hochschulen 2010, Wiesbaden 2011, S. 18 ff.

¹⁰⁵ Ohne Saarland.

Zwar ergibt sich aus diesem Befund allein kein dringender Handlungsbedarf, doch machen die großen Abstände (rund 28 %) zu „Spitzenreitern“ wie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz deutlich, dass Optimierungspotenziale bestehen. Zur weiteren Ausdifferenzierung dieser Potenziale werden im Folgenden auf der Grundlage des Personal-Ist-Bestands 2010 und der Studierendenzahlen für das WS 2010/11 die entsprechenden Relationen für die Thüringer Hochschulen dargestellt¹⁰⁶:

- Friedrich-Schiller-Universität Jena: 4,13 Studierende/Person nichtwissenschaftliches Personal (unter Einbeziehung von nebenberuflich Beschäftigten),
- Universität Erfurt: 18,46,
- Technische Universität Ilmenau: 9,68,
- Bauhaus Universität Weimar: 7,84,
- Hochschule für Musik Franz Liszt Weimar: 9,97,
- Fachhochschule Jena: 20,63,
- Fachhochschule Erfurt: 22,27,
- Fachhochschule Schmalkalden: 25,81,
- Fachhochschule Nordhausen: 30,92.

Auffallend ist die Zweiteilung zwischen den personalintensiven Universitäten einerseits und den Fachhochschulen andererseits. Da es sich bei den Stellen des nichtwissenschaftlichen Personals keineswegs nur um Verwaltungsbeschäftigte, sondern auch um Laborpersonal etc. handelt, kann hieraus allerdings nicht ohne Weiteres eine personelle Überbesetzung der Universitäten gefolgert werden.

Hinsichtlich der dem Freistaat für das nichtwissenschaftliche Personal entstehenden Kosten ist des Weiteren die Personalstruktur im Vergleich zu den übrigen Bundesländern zu beachten. Im Bundesdurchschnitt waren im Jahre 2010 6,65 % der Personalstellen (ohne Stellenäquivalente) für solche des höheren Diensts (Beamte und Arbeitnehmer) ausgewiesen, bei Betrachtung der Personalstellen mit Stellenäquivalenten betrug dieser Anteil 6,23 %¹⁰⁷. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer¹⁰⁸ ergeben sich Anteile von 8,31 % für die Personalstellen ohne Stellenäquivalente und 5,71 % für die Personalstellen mit Stellenäquivalenten. Die Werte für die Thüringer Hochschulen liegen mit 4,86 % (ohne Stellenäquivalente) beziehungsweise 4,96 % (mit Stellenäquivalenten) Beschäftigter im höheren Dienst deutlich niedriger. Hieraus kann geschlossen werden, dass eine Möglichkeit für eine zumindest teilweise Kompensierung des im Ländervergleich konstatierbaren Personalüberhangs durch eine günstigere Struktur der Personalkosten bestehen dürfte.

Entwicklung der Zahl der Studienanfänger

Da für die Personalausstattung der Hochschulen auch von Seiten der Landesregierung – anders als in anderen Verwaltungsbereichen – nicht auf das zahlenmäßige Verhältnis von Beschäftigten zu Einwohnern, sondern auf das von Studierenden zu Beschäftigten abgestellt wird, ist maßgeblich für eine zukunftsgerichtete Projektion nicht die prognostizierte demographische Entwicklung im Allgemeinen, sondern die der Studierendenzahlen.

Wählt man als Referenzgröße insoweit ebenfalls das Jahr 2010, so liegt die Studienanfängerzahl in diesem Jahr bei 11.321. Für das Jahr 2020 geht das TFM von einer Studienanfängerzahl von 10.069 aus, was sich weitgehend mit der von der Kultusministerkonferenz (KMK) angestellten Berechnung deckt, die von 10.021 Studienanfängern ausgeht¹⁰⁹. Bei Zugrundelegung der vom Finanzministerium erstellten Prognose wird die Studienanfängerzahl an Thüringer Hochschulen im Jahre 2020 mithin noch 88,9 % des Höchststandes der Studienanfängerzahl des Jahres 2010

¹⁰⁶ Statistisches Bundesamt, destatis, Fachserie 11 Reihe 4.4, Bildung und Kultur - Personal an Hochschulen 2010, Wiesbaden 2011, S. 60 ff.; Statistisches Bundesamt, destatis, Fachserie 11, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen – WS 2010/2011, Wiesbaden 2011, S. 74 ff.

¹⁰⁷ Zahlen berechnet aus Statistisches Bundesamt, destatis, Fachserie 11 Reihe 4.4, Bildung und Kultur – Personal an Hochschulen 2010, 2011, S. 39.

¹⁰⁸ Einschließlich Saarland.

¹⁰⁹ Sekretariat der KMK, Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025, Tabellenanhang (11.07.2012), Tabelle 8.1.

betragen. Im Jahre 2025 wird bei Zugrundelegung der Vorausberechnung der KMK die Studienanfängerzahl bei 9.792, das heißt 86,5 % der Studienanfänger des Jahres 2010 liegen.

Gemessen an diesem Rückgang der Studienanfängerzahlen um rund 15 % ist der vom Finanzministerium geplante Personalabbau im Hochschulbereich von 28,5 % als vollkommen ausreichend zur Abbildung eines weiteren Rückgangs der Studienanfängerzahlen über das Jahr 2025 hinaus anzusehen. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die Studierendenzahl stärker als die der Studienanfängerzahl zurückgehen wird, nämlich um rund 20 % bis 2020.

16.2.3 Folgerungen

Sowohl der Vergleich mit den Flächenländern West als auch die prognostizierte Entwicklung der Studierendenzahlen sprechen dafür, dass eine Notwendigkeit zur Reduzierung des nichtwissenschaftlichen Personals an den Thüringer Hochschulen besteht. Die Reduzierungsnotwendigkeit bis 2020 liegt zwischen 8 und 20 %, bis 2030 weiter zunehmend.

Die Expertenkommission geht davon aus, dass die Landesregierung sich intensiv mit der Hochschulstruktur in Thüringen auseinandersetzen wird, um ein den finanziellen Möglichkeiten des Freistaats angemessenes Angebot an qualitativ hochwertigen und national wie international konkurrenzfähigen Studienangeboten langfristig sicherzustellen. Diesbezügliche Überlegungen zu entwickeln war nicht Aufgabe der Expertenkommission. Gleichwohl weist sie darauf hin, dass es auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Hochschulautonomie notwendig sein wird, Doppelangebote von Studiengängen abzubauen und die zur Verfügung stehenden Mittel auf für das Gesamtportfolio der Thüringer Hochschulen profilbildende Angebote zu konzentrieren.

Die durch das Thüringer Programm zur Umsetzung des Hochschulpakts 2020 (zweite Programmphase) in den Jahren 2012 bis 2015 vom Dezember 2011 in den beiden Programmlinien Studium und Lehre sowie Hochschulmarketing zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel sollten nicht anhand bestehender Strukturen ausgereicht, sondern bewusst zur Akzentuierung von Angeboten genutzt werden. Das Mittelverteilungsmodell „Kosten- und leistungsuntersetzte Gesamtfinanzierung“ (KLUG-Thüringen-2012) ist insoweit ein geeigneter Anknüpfungspunkt.

Eine Rückführung von nicht profilbildenden Studienangeboten wird neben einer Reduzierung von wissenschaftlichem Personal auch – allerdings in wesentlich beschränkterem Maße – zur Anpassung des nichtwissenschaftlichen Personalbestands genutzt werden können.

Ein Personalabbau im Hochschulbereich sollte weitestmöglich nicht zu Lasten des wissenschaftlichen Personals gehen, um weiterhin eine hohe Qualität von Forschung und Lehre gewährleisten zu können und Thüringen dadurch attraktiv für den Zuzug jüngerer Personen zu halten. Allerdings bedarf es hierfür auch einer hinreichenden Ausstattung mit nichtwissenschaftlichem Personal. Ohne eine solche sind die von den Hochschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative und anderer Programme erwarteten Vernetzungen und wissenschaftlichen Strukturbildungen, die anspruchsvolle Drittmittelverwaltung und Betreuung internationaler Kooperationen etc. nicht zu leisten.

Vergleicht man die Bereiche, in denen das nichtwissenschaftliche Personal der Hochschulen eingesetzt wird, mit den entsprechenden Beschäftigtenzahlen anderer Bundesländer, so wird deutlich, dass sowohl die Anteile des Verwaltungspersonals als auch des technischen Personals an der Gesamtzahl der nichtwissenschaftlichen Beschäftigten vergleichsweise niedrig sind¹¹⁰.

¹¹⁰ Zahlen berechnet aus Statistisches Bundesamt, destatis, Fachserie 11 Reihe 4.4, Bildung und Kultur - Personal an Hochschulen 2010, 2011, S. 47 f. Die Gesamtzahl wurde abzüglich Pflegepersonal, Auszubildende und Praktikanten berechnet. Für die einzelnen Einsatzbereiche wurden das Personal im höheren Dienst und das des nicht höheren Dienstes zusammen betrachtet.

Der Anteil des hauptberuflichen Verwaltungspersonals der Hochschulen an deren Gesamtbeschäftigtenzahl betrug im Jahre 2010 im Bundesdurchschnitt 38,95 %, im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 38,36 %. In Thüringen lag dieser Anteil bei 32,90 %.

Der entsprechende Anteil des hauptberuflichen technischen Personals betrug im Bundesdurchschnitt 28,15 % und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 30,67 %, wohingegen er in Thüringen mit 24,56 % zu veranschlagen ist.

Auffallend ist allerdings der hohe Anteil hauptberuflicher Bibliotheksbeschäftigter an den Thüringer Hochschulen. Während dieser im Bundesdurchschnitt 5,74 % und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 6,36 % betrug, lag er an den Thüringer Hochschulen bei 8,76 %, war also rund ein Drittel höher. Umgerechnet auf die Stellen des Bibliothekspersonals in Thüringen entspräche dies einem Überhang von rund 400 Stellen. Aus diesem Grund unterstützt die Expertenkommission die vom Thüringer Rechnungshof gegebene Empfehlung der Einführung „zentral koordinierter bibliothekarischer Verwaltungs(dienst)leistungen“ mit einer steuernden Funktion einer zu bestimmenden Hochschulbibliothek¹¹¹.

Ein weiteres Einsparpotential, das sich im Einzelfall von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich gestalten wird, könnte bei den zentralen Einrichtungen der Thüringer Hochschulen liegen. Betrachtet man den Anteil des hauptberuflichen nichtwissenschaftlichen Personals, das in den zentralen Einrichtungen der Hochschulen (ohne klinikspezifische Einrichtungen) beschäftigt ist, an der Gesamtzahl des hauptberuflichen nichtwissenschaftlichen Personals, so liegt der Bundesdurchschnitt bei 26,56 %, der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bei 25,05 %. In den Thüringer Hochschulen beträgt dieser Anteil hingegen 29,76 %. Rechnete man diese Differenz in Stellen um, so ergäbe sich ein Überhang von rund 350 Stellen in den zentralen Einrichtungen der Thüringer Hochschulen.

Auch insoweit sollte eine engere Kooperation der Thüringer Hochschulen in Betracht gezogen werden. Geeignet sind dabei nur solche Bereiche, die nicht für die – notwendige – eigenständige Profilbildung der Hochschulen zentrale Funktionen wahrnehmen. Denkbare Bereiche könnten etwa sein

- eine gemeinsame Liegenschaftsverwaltung,
- eine gemeinsame Personalverwaltung,
- ein gemeinsames Beschaffungsmanagement, durch das gegebenenfalls auch Mengenvorteile erzielt werden könnten.

Um den Thüringer Hochschulen die notwendigen personalwirtschaftlichen Flexibilitäten zu ermöglichen, begrüßt die Expertenkommission die in der Rahmenvereinbarung III zwischen der Landesregierung und den Hochschulen vereinbarte Prüfung der Möglichkeiten einer weiteren Flexibilisierung beziehungsweise Aufhebung der Bindung an die Stellenpläne der Hochschulen und deren gesetzliche Umsetzung zum Jahr 2014.

¹¹¹ Vergleiche Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 141.

16.3 Polizei¹¹²

16.3.1 Polizei insgesamt

16.3.1.1 Vorschläge

- Die Zahl der Stellen der Thüringer Polizei sollte im Hinblick auf den Vergleich mit den Flächenländern West (FLW) und den Rückgang der Bevölkerungszahl von 7.617 (2011) auf 6.000 (2020) und weiter bis auf 5.400 (2030) reduziert werden. Soweit sich für das Thüringer Landeskriminalamt beziehungsweise die Bereitschaftspolizei spezifische Abbaumöglichkeiten ergeben (siehe Kap. 16.3.2, Kap. 16.3.3), sollten sie auf die hier genannten Zahlen angerechnet werden.
- Das Netz der Polizeidienststellen der uniformierten Polizei sollte so ausgerichtet werden, dass einerseits die Erreichbarkeit jedes Orts mit einem doppelt besetzten Streifenwagen binnen einer akzeptablen durchschnittlichen Anrückzeit möglich ist und der Stellenverbrauch durch Innendienste dennoch gering gehalten wird.
- Die Zahl der Stellen in den Kriminalpolizeiinspektionen kann zumindest in dem Verhältnis der Stellenzahlreduzierung der Gesamtpolizei verringert werden, also bis 2020 um rund 20 % und bis 2030 um weitere rund 10 %.
- Die Zuständigkeitsbezirke der Polizeidienststellen sollten sich an die kommunale Struktur auf Kreisebene anpassen.
- Die polizeilichen Ausbildungskapazitäten – beziehungsweise Aufwendungen für Ausbildungskooperationen mit anderen Ländern – sollten von 2013 bis 2020 auf insgesamt mindestens 500 beziehungsweise jährlich 65 Anwärter-Einstellungen ausgerichtet werden.
- Wettkampfsport und Leistungssport der Polizei sollten zugunsten einer Intensivierung des Dienstsports und der Maßnahmen des Gesundheitsmanagements reduziert werden.
- Die Begleitung von Großraum- und Schwerlasttransporten sollte Privaten überlassen werden.
- Soweit die Möglichkeiten zur Reduzierung der Stellenpläne einzelner Dienste der Polizei über die vorgeschlagene Reduzierung von rund 20 % (2020) beziehungsweise rund 30 % (2030) hinausgehen, sollten die Stellen für eine Stärkung der polizeilichen Präsenz in Städten und Gemeinden genutzt werden.

16.3.1.2 Begründung (Ländervergleich und demographischer Wandel)

Überhangfrage. Nach dem Haushaltsplan 2012 entfallen von den 7.617 Stellen der Polizei insgesamt 236 (3,1 %) auf Bildungseinrichtungen, 673 (8,8 %) auf das Thüringer Landeskriminalamt (TLKA) und 6.708 (88,1 %) Stellen auf die Landespolizeidirektion (LPD) und die ihr unterstehenden Bereiche. In den 6.708 Stellen ist die Bereitschaftspolizei (BPTh) enthalten, die 2011 noch mit 816 (12,2 % aus 6.708) Stellen gesondert ausgewiesen war; es wird aus rechnerischen Gründen angenommen, dass die Stärke der Bereitschaftspolizei in 2012 unverändert ist. Blieben die Anteile der einzelnen Zweige unverändert, ergäben sich für 2020 bei 6.000 Stellen für den Polizeidienst insgesamt für die LPD einschließlich der nachgeordneten Polizeiinspektionen, Kriminalpolizeiinspektionen und der BPTh zusammen 5.286 Stellen (darin 645 für die BPTh), für das TLKA insgesamt 528 und für die Polizeibildungseinrichtungen 186 Stellen.

¹¹² Die Angaben zu den Stellenbeständen der Thüringer Polizei gehen, soweit nicht im Einzelnen gekennzeichnet, auf Haushaltspläne, Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und auf Mitteilungen des TFM, des TIM und der Behörden zurück.

Aus einem auf die VZÄ mit Stand 30. Juni 2009 gestützten Vergleich mit den FLW ergibt sich für die Thüringer Polizei bei einem Stellenbestand von 7.617 (2011 und auch 2012) nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) ein Überhang von 16,2 %, das sind 1.234 Stellen. Wird dieser Überhang bis 2020 abgebaut, folgt daraus ein Rückgang der Stellenzahl auf dann 6.383 Stellen.

Demographische Entwicklung. Ein weiterer Rückgang lässt sich nach Auffassung des TFM aus einer Anpassung an die Entwicklung der Einwohnerzahl ableiten. Entwickelt sich der Aufgabenumfang der Thüringer Polizei parallel zum Rückgang der Einwohnerzahl (von 2,250 Mio. Einwohner am 31. Dezember 2009¹¹³ auf 2,028 Mio. Einwohner in 2020¹¹⁴), kann die Zahl der Stellen der Polizei bis 2020 um weitere 9,9 % (Basis 2009) beziehungsweise 629 Stellen, insgesamt also um 1.863 auf 5.754 Stellen zurückgehen.

Aus der Bevölkerungsprognose für 2030 ergibt sich ein weiterer Rückgang der Einwohnerzahl auf dann noch 1,824 Mio. Einwohner¹¹⁵, also um fast 10 % der für 2020 prognostizierten Zahl. Bezogen auf eine der demographischen Entwicklung folgende Zahl der Polizeistellen ergibt sich daraus ein weiterer Abbau um rund 600 auf dann noch rund 5.200 Stellen.

Dem auf VZÄ oder Stellen bezogenen Ländervergleich kann entgegengehalten werden, dass er die Unterschiede in den Besoldungsstrukturen unberücksichtigt lässt. Da der stellenbezogene Ländervergleich vor allem ein Weg ist aufzuzeigen, wie die Ausgabenreduzierungen möglich gemacht werden könnten, die wegen der voraussichtlichen Einnahmeentwicklung notwendig werden, ist dieser Kostenvorteilsfrage nachzugehen. Die Personalkosten je VZÄ der Thüringer Polizei lagen 2011 mit rund 38.000 Euro in der Tat unter denen einiger von der Kommission zum Vergleich herangezogener Länder. Die jährlichen Personalkosten je VZÄ der Vergleichsländer waren zwischen rund 2.600 Euro und rund 3.500 Euro höher; der geringste Unterschied ergab sich zu Hessen, das sich als erstes Land für die „zweigeteilte Laufbahn“ entschieden hat. Der im Mittelwert bei rund 3.000 Euro liegende Differenzbetrag macht rund 8 % der Personalausgaben je VZÄ im Polizeidienst in Thüringen aus und gleicht mit einem Äquivalent von circa 600 Stellen, die mit einem Abbau von 629 Stellen verbundenen Auswirkungen des demographischen Wandels bis 2020 fast aus.

Anders als in einer Auskunft des Thüringer Innenministeriums (TIM)¹¹⁶ wird hier nicht die Funktion „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ in Sachen der Funktionengliederung der Haushaltspläne herangezogen; Grundlage des Vergleichs sind die Personalausgaben aus den Polizeikapiteln der Haushaltspläne der Länder. Auch dieser Vergleich lässt Vieles unberücksichtigt, was Vergleiche schwierig macht – nicht zuletzt eine unterschiedliche Praxis in der Veranschlagung der Personalausgaben. Gleichwohl wird man davon ausgehen dürfen, dass die Personalausgaben je VZÄ in den Ländern, die ihre Polizei überwiegend im mittleren Dienst führen, niedriger sind als in den Ländern mit „zweigeteilter Laufbahn“, also ohne mittleren Dienst.

Aus diesem Grund von einer demographiebedingten Stellenplanreduzierung weitgehend abzusehen, würde allerdings voraussetzen, dass Thüringen an der gegenwärtigen Besoldungsstruktur seiner Polizei festhält. Ob das bei kleiner werdenden Bewerberjahrgängen und größer werdendem Wettbewerb zu anderen Verwaltungen und zur privaten Wirtschaft in vollem Umfang gelänge, darf bezweifelt werden. Auch dürfte es notwendig werden, den Verlust an Beförderungsmöglichkeiten, der mit dem Stellenabbau einhergeht, durch eine Verschlinkung des Stellenkegels zumindest teilweise auszugleichen. So gab es 2012 bereits eine Anhebung der Beförderungsquote¹¹⁷. Die Kommission geht deshalb von einer gewissen Anpassung der Besoldungsstruktur aus, so dass sich der Kostenvorteil in etwa halbiert. In dieser Höhe wird er aber wohl vorerst erhalten bleiben. Er ent-

¹¹³ Statistisches Bundesamt, destatis „Deutschland“, erschienen Juli 2011.

¹¹⁴ 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 W1.

¹¹⁵ Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung, 2010, S. 13.

¹¹⁶ Bericht der Haushaltsstrukturkommission vom 24.03.2010: Antwort zu Frage 1.

¹¹⁷ DGB-Beamten-Magazin 11/2012, S. 13.

spricht den Kosten für rund 250 Stellen. Übertragen auf den Stellenplan bedeutet das, dass die Stellen-Zielzahl 2020 des TFM für die Thüringer Polizei von 5.754 auf rund 6.000 Stellen angepasst werden muss.

Ein weiterer Einwand gegen den alleinigen Bezug auf die VZÄ- beziehungsweise Stellenzahlen der Polizei kann sich auf Unterschiede in der Fläche und Topographie der verglichenen Länder beziehen. In Thüringen kommen 0,5 Polizeibeschäftigte auf 1 km², für Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz lauten die entsprechenden Zahlen 0,8/0,8/1,4/0,6 und für den Durchschnitt aller Flächenländer 0,7¹¹⁸. Bayern und Schleswig-Holstein aber haben bei einer flächenbezogenen Polizeidichte von ebenfalls 0,5 dennoch eine einwohnerbezogene Polizeidichte von 344 beziehungsweise 371 Einwohner/Polizeibeschäftigten. Folglich hat der Flächenfaktor nicht die Bedeutung, die der Einwohnerrelation zukommt. Die Anfahrsstrecken zum Einsatzort sind in ländlichen Regionen zwar größer als in städtischen, die Anfahrszeiten sind dagegen wegen der Unterschiede in den erreichbaren Durchschnittsgeschwindigkeiten nicht zwingend länger.

Überdies müsste bei der Anwendung des Demographiefaktors berücksichtigt werden, dass ein Teil des Aufgabenumfangs der Polizei deutlicher zurückgehen könnte, als es der Entwicklung der Einwohnerzahl entspräche: Weder die Belastung der Polizei durch Prävention und Bearbeitung von Verkehrsunfällen noch die Belastung durch die Aufklärung von Delikten hängen allein von der Einwohnerzahl ab. Ein nicht unwesentlicher Belastungs- oder Entlastungsfaktor ist auch die Altersstruktur der Bevölkerung.

Junge Menschen haben statistisch eine höhere Unfallhäufigkeit als ältere. Auf die im Jahr 2009 rund 500.000 Einwohner des Freistaats Thüringen im Alter von 65 Jahren und älter¹¹⁹ entfielen rund 5.500 von Angehörigen dieser Altersgruppe verursachte Verkehrsunfälle, auf die 190.000 Einwohner im Alter von 18 bis 24 Jahren dagegen rund 10.500. Insgesamt kamen auf 2,25 Mio. Einwohner rund 57.000 Verkehrsunfälle. Die ältere Bevölkerungsgruppe verursacht also bei einem Anteil von 22 % an der Gesamteinwohnerzahl nur knapp 10 % der Verkehrsunfälle, die jüngere bei einem Anteil von weniger als 9 % dagegen rund 18 % der Verkehrsunfälle (die von Nichtthüringern in Thüringen wie die von Thüringern außerhalb des Landes verursachten Unfälle sind nicht berücksichtigt).

Auch die Tatverdächtigenbelastungszahl (Anzahl der Tatverdächtigen auf 100.000 Einwohner) liegt bei älteren Menschen signifikant niedriger¹²⁰. Bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl Thüringens (ab 8 Jahre) lag sie bei 2.766 je 100.000 Einwohner, bezogen auf 100.000 Einwohner ab 60 Jahren bei 670 Tatverdächtigen.

Die Opferstatistik¹²¹ nennt für die Senioren (60 Jahre und älter: 641.000 Personen) bei einem Bevölkerungsanteil von 28,5 % einen Opfer-Anteil von 5,8 %. Die polizeiliche Kriminalstatistik erfasst zwar als Opfer nur Personen, gegen die sich eine mit Strafe bedrohte versuchte oder vollendete Handlung unmittelbar richtet. Geschädigte von Diebstählen, Betrugshandlungen oder Sachbeschädigungen sind in der Opferstatistik nicht berücksichtigt. In diesem eingeschränkten Sinn aber werden ältere Menschen wegen unter anderem ihres risikobewußteren Verhaltens deutlich seltener Kriminalitätsoffer als jüngere Menschen¹²².

¹¹⁸ Grundlage der Berechnungen: Fachserie 14 Reihe 6 des Statistischen Bundesamtes „Personal des öffentlichen Dienstes“, 2010, Seite 71/72 sowie das gemeinsame Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu „Gebiet und Bevölkerung“ (Stand 31.12.2009), veröffentlicht auf www.statistik-portal.de.

¹¹⁹ Thüringer Landesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch 2010, S. 47.

¹²⁰ Polizeiliche Kriminalstatistik Freistaat Thüringen 2010, S. 26.

¹²¹ Polizeiliche Kriminalstatistik Freistaat Thüringen 2010, S. 44.

¹²² Vergleiche auch Bundesministerium des Inneren, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. 21.

Da der demographische Wandel eine Verschiebung der Altersgruppenstärken hin zu den älteren Jahrgängen mit sich bringt, kann ein Rückgang sowohl der Verkehrsunfallzahlen als auch der Deliktsbelastung erwartet werden. Damit wären etwa verbleibende flächenbedingte Mehrbelastungen jedenfalls ausgeglichen.

Zwar könnten „mit der Zunahme des Anteils älterer Menschen diese als Opfergruppe künftig an Bedeutung gewinnen“, und mit dem Anstieg des Anteils pflegebedürftiger Menschen „könnte eine zunehmende Opferwerdung älterer Menschen bei Delikten wie Trickbetrug oder Gewalt in der Pflege zu erwarten sein“¹²³, zumal in Regionen, in denen die Abwanderung „gut ausgebildeter, insbesondere weiblicher Jugendlicher zu einem Anstieg von Jugendlichen (führt), deren Lebenssituation durch schlechtere wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten und unterschiedliche Lebensbedingungen geprägt ist, was wiederum zu individueller Perspektivlosigkeit führen kann, die eine höhere Gewaltbereitschaft zur Folge haben kann“¹²⁴. Diese Risiken dürfen nicht verkannt werden, doch ist wenig wahrscheinlich, dass sie eine Dimension annehmen, die den großen Unterschied in den Opferzahlen im statistischen Sinne ausgleicht.

Die Zahl der Stellen der Thüringer Polizei kann demnach von 7.617 (2011) auf 6.000 (2020) und weiter bis auf 5.400 (2030) reduziert werden, ohne dass sich im Vergleich mit den FLW Sicherheitsdefizite ergeben.

Einstellungsmöglichkeiten. Die Zahl der nach den Mindest-Altersabgängen bis 2020 frei werdenden Stellen wird nach Angaben des TFM um etwa 250 höher sein als die für 2020 genannten verbleibenden 5.754 Stellen. Daraus ergeben sich für den Gesamtzeitraum bis 2020 etwa 250 Einstellungsmöglichkeiten. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene Beschränkung der Reduzierung bis 2020 auf 6.000 (statt auf 5.754) Stellen lässt 500 Einstellungen zu, also jährlich im Durchschnitt 2013 bis 2020 rund 65. Würde die Zahl der Stellen für Tarifbeschäftigte stärker zurückgeführt als die Zahl der Stellen für Polizeibeamte, stiege entsprechend die Zahl der Einstellungsmöglichkeiten für Polizeianwärter.

16.3.1.3 Aufbauorganisation und einzelne Polizeidienste

Ein Rückgang der Stellenzahl bis 2020 von rund 7.600 auf 6.000, also um mehr als 20 %, kann kaum ohne Auswirkungen auf die Aufbauorganisation bleiben. Außerdem sollte die Perspektive bis 2030 in die Organisationsplanungen einbezogen werden, damit der Thüringer Polizei eine zusätzliche Neuorganisation erspart bleibt. 2030 aber würden – auf der Basis der von der Expertenkommission für 2020 angenommenen Zielzahl von 6.000 Stellen – nur noch 5.400 Stellen zur Verfügung stehen. Das bedeutet eine Reduzierung von 2011 bis 2030 um fast 30 %.

Die Thüringer Polizei bestand Anfang 2012 aus dem Landeskriminalamt, der Bereitschaftspolizei und sieben dem TIM unmittelbar unterstellten Polizeidirektionen. Nachgeordnete Dienststellen jeder der sieben Polizeidirektionen waren jeweils drei bis fünf regional zuständige Polizeiinspektionen, eine Verkehrspolizeiinspektion, eine Kriminalpolizeiinspektion und eine Polizeiinspektion Zentrale Dienste. Zu den regional zuständigen Polizeiinspektionen und den Kriminalpolizeiinspektionen gehörten außerdem häufig eins bis zwei Polizeistationen, in Einzelfällen auch Außenstellen oder Polizeiposten. Insgesamt gab es vier Kriminalpolizeistationen und elf Polizeistationen.

Inzwischen hat die Thüringer Polizei als Mittelinstanz eine Landespolizeidirektion. Sie soll unter anderem Verwaltungs- und Serviceaufgaben für die gesamte Thüringer Polizei übernehmen und das TIM von operativen Aufgaben entlasten, die es bisher für Aufgaben wahrnehmen musste, die über die Möglichkeiten einzelner bisheriger Polizeidirektionen hinausgehen. Der Landespolizeidirektion nachgeordnet sind sieben Landespolizeiinspektionen an den Standorten der bisherigen sieben Polizeidirektionen, diesen wiederum nachgeordnet regionale Polizeiinspektionen und Kri-

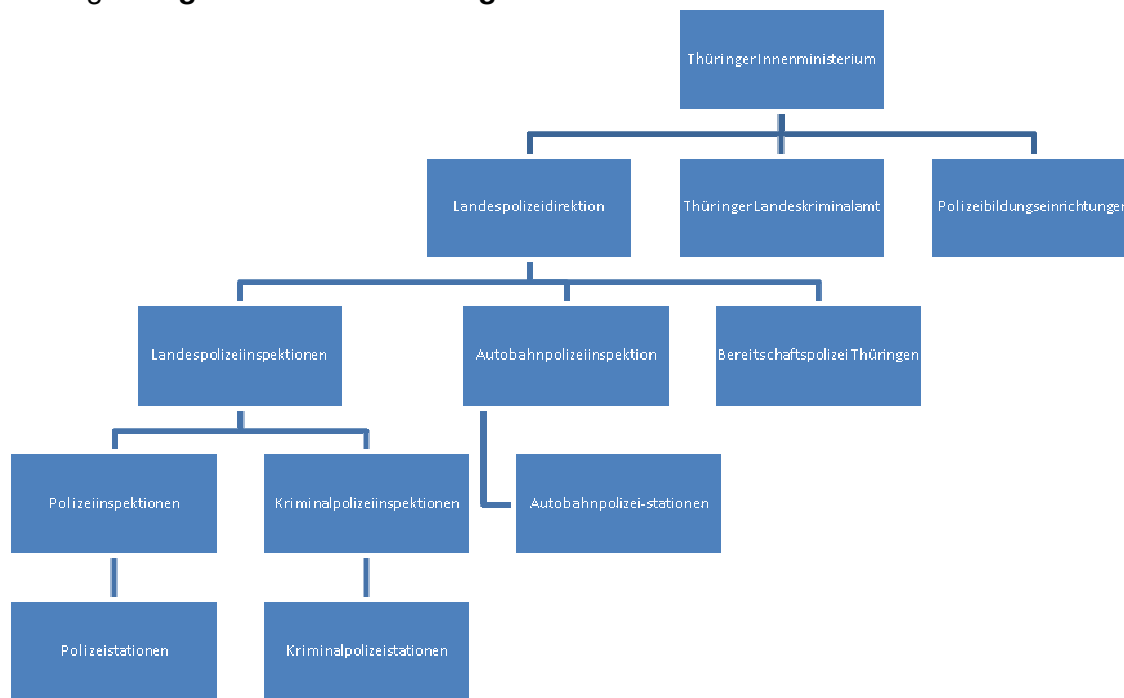
¹²³ Bundesministerium des Inneren, Demografiebericht, Stand Oktober 2011, S. 217.

¹²⁴ Bundesministerium des Inneren, Demografiebericht, Stand Oktober 2011, S. 216.

minalpolizeiinspektionen. Auch Polizeistationen und Kriminalpolizeistationen als Dienststellen der Inspektionen gibt es weiterhin. Für Aufgaben auf den Autobahnen ist eine Autobahnpolizeiinspektion eingerichtet, der Autobahnpolizeistationen nachgeordnet sind. Ebenfalls der Landespolizeidirektion nachgeordnet ist die Bereitschaftspolizei, die bisher dem TIM unmittelbar unterstand. Das Thüringer Landeskriminalamt und die Bildungseinrichtungen der Polizei sind selbständige Dienststellen geblieben.

Organisation der Thüringer Polizei

Abbildung 2: Organisation der Thüringer Polizei



Quelle: Eigene Darstellung, August 2012.

Abgesehen von einer teilweisen Straffung auf der Ebene unmittelbar unterhalb des Ministeriums lässt diese Organisation nicht erkennen, dass die Zahl der Stellen der Thüringer Polizei bis 2030 um rund 30 % zurückgehen könnte. Die Vielzahl der Organisationseinheiten, -formen und -ebenen erleichtert weder eine hinreichende Spezialisierung noch die wünschenswerte Einsatzstärke der Einheiten auf der Kreisebene. In Anlehnung an Regelungen zu Anrückzeiten, wie es sie bei Feuerwehr und Katastrophenschutz gibt, sollten durchschnittliche Höchstzeiten auch für die Dislozierung der Streifenwagen maßgebend sein. Zugleich sollte ein übermäßiger Stellenverbrauch durch Innendienste vermieden werden, wie sie bei einem zu dichten Netz an Dienststellen eintritt. Mit zwei Beamten besetzte Streifenwagen sollten im Rahmen akzeptabler Anrückzeiten rund um die Uhr überall verfügbar sein; sie müssen angesichts der Möglichkeiten von GPS, Funksteuerung und mobiler IT-Ausrüstung nicht nach jedem Einsatz in die Dienststelle zurückkehren. Auf der Grundlage dieser und anderer Faktoren sollten Mindeststärken für Polizeidienststellen ermittelt und daraus das Dienststellennetz geplant werden.

Die Bezirke der Polizeidienststellen sollten auf der Kreisebene an die kommunale Gebietsstruktur angepasst werden. Gerade für die Polizei ist die Einräumigkeit der Verwaltung von kaum überschätzbarem Vorteil, da sie wie kaum eine andere Verwaltung die Kooperation nicht nur anderer Landesverwaltungen, sondern vor allem der Kommunalverwaltungen benötigt. Entsprechende Erleichterungen würde der Polizei eine deutliche Reduzierung der Zahl der Gemeinden bringen – nicht allein wegen der geringeren Zahl möglicher Ansprechpartner, sondern auch wegen der größeren eigenen Verwaltungskraft dieser Gemeinden.

Die Frage nach den Spezialisierungsgrenzen stellt sich auch für die Kriminalpolizeiinspektionen der Landespolizeiinspektionen. Hier konkurrieren Vorteile aus der Ortsnähe, wie sie sich aus einer möglichst großen Zahl von Dienststellen ergäbe, mit den Vorteilen beim fachlichen Spezialisierungspotential, wie es sich aus einer möglichst kleinen Zahl von Dienststellen ergäbe. Die Beibehaltung der gegenwärtigen Zahl an Kriminalpolizeiinspektionen hat bei rückläufiger Stellenzahl einen kontinuierlichen Verlust an fachlicher Qualität zur Folge; bliebe die Stellenzahl trotz rückläufiger Einwohnerzahlen und voraussichtlich noch stärkerem Rückgang der Tatverdächtigenzahlen erhalten, hieße das Minderauslastungen. Die Zahl der Kriminalpolizeiinspektionen sollte deshalb zumindest in dem Verhältnis der Stellenzahlreduzierung der Gesamtpolizei verringert werden, also bis 2020 um rund 20 % und bis 2030 um zusätzlich rund 10 %.

Soweit die Möglichkeiten zur Reduzierung der Stellenpläne einzelner Dienste der Polizei (zum Beispiel beim TLKA oder beim Diensthundewesen) bis 2020 über die von der Expertenkommission für die Polizei insgesamt vorgeschlagenen Reduzierungen prozentual hinausgehen, können die Stellen für eine Stärkung der polizeilichen Präsenz in Städten und Gemeinden und der mobilen Einsatzeinheiten genutzt werden; letzteres wird – neben einer erfolgreichen Arbeit von Verfassungsschutz und „politischer“ Kriminalpolizei (Staatsschutz) – zur Abwehr extremistischer Gewalt notwendig sein.

In Thüringen wird über den Dienstsport der Polizei hinaus in vergleichsweise großem Umfang zum einen polizeiinterner Wettkampfsport und zum anderen Förderung des Leistungssports betrieben, beides unter Freistellung der Teilnehmer vom Dienst. Der Sportfördergruppe der Thüringer Polizei gehören nach Angaben des TIM insgesamt 55 Polizeivollzugsbeamte an, und im Jahr 2011 haben insgesamt 2.360 Polizeivollzugsbeamte an 60 ein- oder mehrtätigen Sportveranstaltungen teilgenommen. Daraus errechnet sich ein Einsparpotential von mindestens rund 11 Stellen. Geht man davon aus, dass jeder der 2.360 Polizeivollzugsbeamten an 2 Tagen im Jahr an Wettkämpfen teilgenommen hat, so ergibt sich bereits ein Einsparpotential im Umfang von 21 Stellen.

Die Begleitung von Großraum- und Schwerlasttransporten sollte Privaten überlassen werden. Die Rechtslage lässt die Begleitung durch Private zu.

16.3.2 Thüringer Landeskriminalamt (TLKA)

16.3.2.1 Aufgaben

Das Thüringer Landeskriminalamt (2011: 670 Stellen, davon 74 im HOPI-Bereich einschließlich Leitung, Controlling und Präsidialbüro, ohne Prävention und Interne Ermittlungen; Ist-Besetzung von 690 Dienstposten, davon 78 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Zentralstelle für kriminalpolizeiliche Aufgaben und vollzugspolizeiliche Prävention,
- Vollzugspolizeiliche Aufgaben auf einzelnen Gebieten der Strafverfolgung, zum Beispiel bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität,
- Einsatz, Ausbildung und Fortbildung von Spezialeinheiten,
- Informations- und Kommunikationswesen der Thüringer Polizei.

16.3.2.2 Vorschläge

Die Zahl der Stellen des TLKA kann im Hinblick auf einen Vergleich mit den Flächenländern West (FLW) und auf den Rückgang der Bevölkerungszahl reduziert werden:

- in dem mit Landeskriminalämtern (LKÄ) anderer Länder vergleichbaren Kernbereich (537 Stellen) ab 2012 bis 2020 um insgesamt 197 Stellen und bis 2030 um weitere 20 Stellen,

- im Bereich Informations- und Kommunikationswesen (88 Stellen) ab 2012 bis 2020 um 15 Stellen und bis 2030 um weitere 5 Stellen.
- Das TLKA sollte wie die Bereitschaftspolizei der Landespolizeidirektion eingegliedert werden.

16.3.2.3 Begründung

Überhang und demographische Entwicklung. Von den eingangs genannten 670 Stellen entfielen 55 auf einen Teil der Spezialeinheiten (47 Stellen des Sondereinsatzkommandos und 8 Stellen aus dem zusammen 15 Stellen umfassenden gemeinsamen Aus- und Fortbildungsdienst für Mobiles Einsatzkommando und Sondereinsatzkommando), der in anderen Ländern anderen Polizeibehörden zugeordnet ist. Weitere 88 Stellen entfielen auf die Informations- und Kommunikationsabteilung (Informationstechnik, Telefon, Funk), deren Aufgaben ebenfalls in anderen Ländern anderen Polizeibehörden zugeordnet sind. Der Anteil der Stellen, die das TLKA für die eigene IT-Angelegenheiten vorhalten müsste, wenn die Zuständigkeiten für Information und Kommunikation bei einer anderen Polizeibehörde lägen, wird auf 10 geschätzt. Damit verbleiben für Aufgaben, die auch in anderen Ländern den Landeskriminalämtern zugeordnet sind, insgesamt 537 Stellen. Das sind rechnerisch 4.136 Einwohner je TLKA-Kernbereichsstelle.

Die LKÄ¹²⁵ Baden-Württemberg (einschließlich Informations- und Kommunikationswesen), Bayern (einschließlich Informations- und Kommunikationswesen) und Rheinland-Pfalz zusammen kommen auf eine Relation von 9.184 Einwohner je LKA-Stelle (Baden-Württemberg: 9.715 Einwohner je LKA-Stelle, Bayern: 8.990 Einwohner je LKA-Stelle, Rheinland-Pfalz: 8.510 Einwohner je LKA-Stelle). Das TLKA stellt im Kernbereich 15,5 % der LKA-Gesamtstellenzahl in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen (zusammen 3.513 Stellen) bei einem Einwohneranteil an dieser Ländergruppe von weniger als 8 %. Daraus ergäbe sich, bezogen auf die eingangs genannten 537 Stellen des Kernbereichs, ein Überhang von rund 260 Stellen.

Gegenüber den hier zum Vergleich herangezogenen LKÄ weist das TLKA nach der durchgeführten Bereinigung (Sondereinsatzkommando, Informations- und Kommunikationswesen) keine weiteren Besonderheiten auf, die eine relativ höhere Stellenausstattung verlangen. Allerdings muss bei kleineren LKÄ berücksichtigt werden, dass ihre Arbeitsfähigkeit einen vergleichsweise hohen Stellensockel (HOPI und kriminalfachliche/kriminaltechnische Spezialisten) verlangt, der auch bei geringeren Fallzahlen vorgehalten wird. So entfallen zum Beispiel nach Angaben des TLKA allein 100 Vollzeitäquivalente (VZÄ) jährlich auf die Beschickung von Bund-Länder-Gremien. Auch deshalb braucht selbst das Saarland ein LKA mit 430 Beschäftigten, und nicht nur 120, wie es der Einwohner-Relation zu Rheinland-Pfalz entspräche. Zieht man den Informations- und Kommunikationsbereich des LKA des Saarlands ab, kommt das Saarland mit circa 350 Beschäftigten einschließlich Gremien-Beschickung aus. Das LKA Rheinland-Pfalz kam 2011 mit 481 Stellen aus, ebenfalls einschließlich Gremienbeschickung (Im Übrigen würde die vom TLKA angegebene Auslastung von 100 VZÄ – auf Bundeskriminalamt und alle LKÄ hochgerechnet – den Einsatz von 1.700 VZÄ allein für die bundesweite kriminalpolizeiliche Koordination bedeuten, ohne die bi- oder multilateralen Kooperationsanlässe aus der Tagesarbeit).

Wird der Sockel beim stellenstärksten der zum Vergleich herangezogenen LKÄ (Bayern mit 1.391 Stellen) mit 10 %, also 140 Stellen, angenommen, kommen einwohnerbezogen in Bayern rund 10.000 Einwohner auf eine LKA-Stelle. Auf Thüringen übertragen, bedeutete das eine Mindestausstattung von 140 Stellen, die um den einwohnerbezogenen Anteil von (2011) 220 Stellen zu ergänzen wäre. Daraus ergäbe sich ein Stellenbedarf für den Kernbereich des TLKA für 2011 von etwa 360 Stellen statt der vorhandenen 537 Stellen. Zu der Reduzierung um 177 Stellen hinzu kommt ein Stellenabbau beim einwohnerbezogenen Anteil in Höhe des demographischen Faktors bis 2020 um weitere rund 20 Stellen auf dann (2020) rund 340 Stellen. Diese Gesamtreduzierung

¹²⁵ Die Angaben zu den LKÄ anderer Länder gehen auf deren Websites und auf Antworten auf Anfragen der Expertenkommission zurück.

um 197 Stellen geht um rund 80 Stellen über den LKA-Anteil an der Anwendung der von der Expertenkommission für die Polizei insgesamt empfohlenen Kappungspauschale (20 % der auf 537 bereinigten Stellenzahl = 107 Stellen) hinaus und liegt auch deutlich über dem vom Thüringer Finanzministerium bis 2020 avisierten Stellenabbau (16,2 % + 9,9 % aus der auf 537 bereinigten Stellenzahl = 140 Stellen). Bis 2030 ergibt sich eine weitere Reduzierungsoption auf dann (Sockel 140 + Einwohneranteil nach der Einwohnerzahl 2030 =) rund 320 Stellen.

Der Bereich Informations- und Kommunikationswesen sollte in etwa der Entwicklung des Stellenbestands der Polizei folgen, doch muss angenommen werden, dass der relative Anteil dieses Aufgabenbereichs am Umfang der Polizeiaufgaben wachsen wird.

Behördenkonzentration. Der hohe Stellensockel bei kleineren LKÄ kann verringert werden, wenn der HOPI-Bereich mit dem eines größeren Amts der Landespolizei verschmolzen würde, sei es, dass – nach dem Beispiel des allerdings sehr viel kleineren Thüringer Landesamts für Archäologie und Denkmalpflege und der Staatsarchive – eine gemeinsame Personalstelle von Landespolizeidirektion und TLKA eingerichtet wird oder dass das TLKA – nach dem Beispiel Brandenburgs – der Landespolizeidirektion eingegliedert würde. Eine umfassende, den Spezialistenanteil einschließende Lösung des Sockelproblems wäre durch eine Fusion des TLKA mit einem oder mehreren LKÄ benachbarter Länder zu erreichen. Im Hinblick auf die Zielzahl 2030 (320 Stellen im Kernbereich) spricht sich die Expertenkommission primär für den Zusammenschluss mit einem LKA/mehreren LKÄ benachbarter Länder, hilfsweise für eine Lösung nach dem Beispiel Brandenburgs aus – sofern die Verhandlungen über eine Fusion mit LKÄ anderer Länder keinen baldigen Erfolg versprechen.

16.3.3 Bereitschaftspolizei Thüringen (BPTh)

16.3.3.1 Aufgaben

Die Thüringer Bereitschaftspolizei (2011: 816 Stellen, davon 164 im Führungsstab) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Bereitstellung von Einsatzeinheiten, Führungs- und Einsatzmitteln auf Anforderung anderer Dienststellen,
- Polizeiärztlicher Dienst für die gesamte Thüringer Polizei,
- Polizeimusikkorps,
- Hubschrauberstaffel,
- Zentrale Beschaffung,
- Rentenstelle.

16.3.3.2 Vorschläge

Die Zahl der Stellen der Bereitschaftspolizei sollte reduziert werden:

- im Hinblick auf den Vergleich mit den Flächenländern West (FLW) und den Rückgang der Bevölkerungszahl in dem mit den Bereitschaftspolizeien anderer Länder vergleichbaren Kernbereich (Einsatzhundertschaften und Technische Einsatzeinheit) mit zusammen 480 Stellen um 20 Stellen ab 2012, bis 2020 zusätzlich um 20 Stellen und bis 2030 um weitere 20 Stellen,
- im Kernbereich des Führungsstabs (48 Stellen) ab 2012 um 8 Stellen, bis 2020 zusätzlich um 4 Stellen und bis 2030 um weitere 3 Stellen,
- im Polizeiärztlichen Dienst (31 Stellen) ab 2012 um 5 Stellen; darüber hinaus frei werdende Stellen sollten jedenfalls teilweise nicht wieder besetzt und die entsprechenden Aufgaben durch Vertragsärzte wahrgenommen werden,

- im Polizeimusikkorps (34 Stellen) ab 2012 um 20 Stellen,
- in der Zentralen Beschaffung (32 Stellen) ab 2012 um 5 Stellen, bis 2020 zusätzlich um 3 Stellen und bis 2030 um weitere 2 Stellen,
- in den Zentralen Werkstätten (70 Stellen) ab 2012 um 11 Stellen, bis 2020 zusätzlich um 6 Stellen und bis 2030 um weitere 5 Stellen,
- die Hubschrauberstaffel (30 Stellen) sollte mit der Hubschrauberstaffel eines Nachbarlandes zusammengelegt werden; damit könnten etwa 10 Stellen eingespart werden.

16.3.3.3 Begründung

Im Kernbereich (Einsatzhundertschaften und Technische Einsatzeinheit) verfügte die Bereitschaftspolizei 2011 über 502 Stellen. Die vom Bund anerkannte und deshalb mitfinanzierte Stärke der BPT¹²⁶ von 480 (von bundesweit 16.400) besetzten Stellen entspricht 3 % der Sollstärke der Bereitschaftspolizeien aller Länder¹²⁷ bei einem Einwohneranteil von 2,75 % (2011: 2,22 Mio. von 81,8 Mio. Einwohnern). Daraus ergibt sich ein Überhang von rund 40 Stellen.

Aus dem demographischen Faktor ergibt sich die Möglichkeit einer weiteren Reduzierung bis 2020 um rund 40 Stellen und bis 2030 um weitere rund 40 Stellen.

Die Expertenkommission erkennt aber an, dass zur Abwehr von extremistischer Gewalt die Möglichkeit zum Einsatz mobiler Kräfte – neben einer erfolgreichen Arbeit des Verfassungsschutzes und der „politischen“ Kriminalpolizei – ein besonders wirksames Instrument ist. Sie beschränkt sich deshalb darauf, einen Stellenabbau in Höhe der Hälfte des genannten Einsparpotentials zu empfehlen.

Von den 164 Stellen des Führungsstabs der Bereitschaftspolizei entfielen 20 Stellen auf die Rentenstelle und 70 Stellen auf die Zentralen Werkstätten. Weitere Aufgaben des Führungsstabs dürften den Diensten zuzuordnen sein, die nicht in allen Ländern der Bereitschaftspolizei zugeordnet sind, wie Polizeiärztlicher Dienst, Polizeimusikkorps, Polizeihubschrauberstaffel und zentrale Beschaffung. Der für die Einsatzhundertschaften und für die Technische Einsatzeinheit verbleibende Anteil des Führungsstabs wird entsprechend deren Anteil an der ohne Werkstätten und Rentenstelle verbleibende Stärke der Bereitschaftspolizei auf 48 Stellen geschätzt. Eine Reduzierung des Führungsstabs entsprechend dem von der Expertenkommission für die Polizei insgesamt empfohlenen Stellenabbau führt zu einem Stellenabbau ab 2012 um 8 Stellen, bis 2020 zusätzlich um 4 Stellen und bis 2030 um weitere 3 Stellen.

Die Entwicklung der Stellenzahl des Führungsstabs für die übrigen Dienste (26 Stellen) sollte dem allgemeinen Abbauziel für die Polizei folgen.

Insgesamt ist demnach aus dem Benchmark „Polizeidichte“ (20 Stellen), dem Demographie-Faktor 2020 (20 Stellen) und der Anpassung der Stärke des Führungsstabs (12 Stellen beziehungsweise 14 Stellen) eine Reduzierung um 54 Stellen möglich.

Die Stärke des Polizeiärztlichen Diensts orientiert sich an der Zahl der Polizeibeamten. Im Hinblick auf die absehbare Alterung auch der Thüringer Polizei sollte beim Polizeiärztlichen Dienst bis 2020 allerdings nur der vom TFM nach dem Benchmark der FLW für die Thüringer Polizei insgesamt ermittelte Überhang (16,2 %) abgebaut werden. Polizeiärzte müssen jedoch nicht Beschäftigte des Freistaats sein. Die Möglichkeit der Bestellung von Vertragsärzten bietet größere Flexibilität in der Anpassung an Bedarfsänderungen.

¹²⁶ Werthebach u.a. in: Deutsche Hochschule der Polizei (Hrsg.), Kooperative Sicherheit, 2011, S. 67.

¹²⁷ Werthebach u.a. in: Deutsche Hochschule der Polizei (Hrsg.), Kooperative Sicherheit, 2011, S. 67.

Aus der Stellenzahl des Polizeimusikkorps (34 Stellen) ergibt sich, dass die Thüringer Bevölkerung um ein Vielfaches intensiver polizeimusikalisch betreut wird als die Bevölkerungen in anderen Ländern. Soll das Polizeimusikkorps orchesterfähige Stärke auch für anspruchsvolle klassische Orchesterwerke erreichen, müsste es noch deutlich aufgestockt werden. Aus beiden Gesichtspunkten schlägt die Expertenkommission vor, sich für Zwecke polizeimusikalischer Öffentlichkeitsarbeit mit einer Stärke von zwei Combos zu begnügen – dies bedeutet einen Abbau von 20 Stellen – und für besondere Anlässe mit nichtpolizeilichen Klangkörpern zusammenzuarbeiten.

Die Stellenzahl der Zentralen Beschaffung und der Zentralen Werkstätten sollte der Entwicklung der Gesamtstärke der Thüringen Polizei folgen.

Hubschrauberstaffeln sind mit etwa 1.400 Euro je Flugstunde das kostenintensivste polizeiliche Einsatzmittel. Schleswig-Holstein, das im Bedarfsfall die Amtshilfe der Bundespolizei beziehungsweise der Bundesmarine in Anspruch nimmt, und das Saarland kommen ohne, fünf Länder mit jeweils zwei, Berlin mit einem Hubschrauber aus. Hubschrauber sind zugleich mehr als andere Einsatzmittel in der Lage, Orte des Einsatzgeschehens rasch zu erreichen. Deshalb sollte hier mehr als in anderen Bereichen nach Möglichkeiten eines Shared Service mit Nachbarländern gesucht werden¹²⁸. Bei einer gemeinsamen Hubschrauberstaffel könnte es Zugriffsprioritäten für jeweils mindestens eine Maschine geben (zum Beispiel bei Zusammenlegung von zwei Maschinen des Freistaats Thüringen mit den drei Maschinen des Landes Hessen: im Konkurrenzfall mindestens ein Hubschrauber für Thüringen).

16.4 Finanzverwaltung

16.4.1 Geschäftsbereich

Zum Geschäftsbereich des Thüringer Finanzministeriums (TFM) gehören neben dem Ministerium im nachgeordneten Bereich

- die Landesfinanzdirektion (LFD, 2011: 918 Stellen, einschließlich Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen und Staatliches Amt zur Regelung offener Vermögensfragen; 2012: 831 Stellen),
- 12 Finanzämter nebst acht Servicestellen (FÄ, 2011: 3.305; 2012: 3.204 Stellen),
- der Fachbereich Steuern der Verwaltungsfachhochschule Gotha, die Landesfinanzschule (2011: 68, 2012: 36 Stellen; weniger wegen des Wechsels eines Teils der Zuständigkeiten vom TFM zum Thüringer Innenministerium),
- der Zentrale Fahrdienst Thüringen (ZFT, 2011: 32; 2012: 26 Stellen),
- der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA; 2011: 95 Stellen) und
- der Landesbetrieb Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ, 2011: 112 Stellen; 2012: 112 Stellen; Entwurf 2013: einschließlich Zentrum für Informationsverarbeitung 201 Stellen).

16.4.2 Vorschläge

- Im Vergleich mit den Flächenländern West (FLW) bestand nach Angaben des TFM bei der Thüringer Finanzverwaltung im Jahr 2009 ein Stellenüberhang in Höhe von 6,4 %.
- Aufgrund der demographischen Entwicklung müsste nach Angaben des TFM bis zum Jahr 2020 ein weiterer Stellenabbau um 8,4 % (Basis 2011) und bis 2030 um weitere 9,5 % erfolgen.

¹²⁸ Vergleiche hierzu bereits die entsprechende Empfehlung des Thüringer Rechnungshofs, Jahresbericht 2008, S. 104 ff.

- Das TFM sollte prüfen, ob für die Bearbeitung der Beihilfe ein Träger im Bereich der Versicherungswirtschaft gefunden werden kann, der die Aufgabe ohne Auswirkungen auf die Höhe der Beihilfen zu niedrigeren Bearbeitungskosten zu übernehmen bereit wäre.
- Die Zahl der mit den Aufgaben der Zentralen Gehaltsstelle betrauten Bediensteten der LFD wird der vergleichbarer Einrichtungen anderer Bundesländer angepasst; auf dieser Basis wird so dann die Zahl der erforderlichen Bediensteten nach erfolgtem Stellenabbau für das Jahr 2020 ermittelt.
- Von den derzeit (2012) insgesamt 831 Stellen der LFD können durch die entstehenden Synergie- und Einspareffekte unter Berücksichtigung der Aufgabenreduzierung durch den beabsichtigten Stellenabbau innerhalb der gesamten Landesverwaltung bis zum Jahr 2020 insgesamt 314 Stellen und bis 2030 weitere 49 Stellen, eingespart werden, so dass sich die Zahl der Bediensteten der LFD auf dann 468 beläuft.
- Von den derzeit (2012) 3.204 Stellen in den Finanzämtern sind nach dem im Bundesdurchschnitt anzutreffenden Verhältnis von einer Stelle zu 750 Einwohnern bei einer Einwohnerzahl von derzeit 2,23 Mio. eine Zahl von 2.973, zum Jahr 2020 unter Einbeziehung der demographischen Entwicklung 2.714 Stellen und zum Jahr 2030 insgesamt 2.456 Stellen als angemessen anzusehen.
- Die Landesbetriebe THÜLIMA und TLRZ werden in die Landesbetriebe für Bau, Verkehr und Liegenschaften beziehungsweise Information und Datenverarbeitung eingegliedert, vergleiche Kap. 17.1.12 und Kap. 17.1.13.
- Im Falle der Auflösung des Bildungszentrums Gotha (BZ Gotha; vergleiche Kap. 18.1) wird die Arbeitsgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ in den Landesbetrieb Informations- und Datenverarbeitung eingegliedert werden.

16.4.3 Begründung

Überhang. Geht man von der bundesweit zugrunde gelegten Messzahl von einem Finanzverwaltungsmitarbeiter pro 750 Einwohner aus, liegt die Zahl der Stellen und Planstellen um rund 280 Stellen über der sich aus dieser Messzahl ergebenden Zahl von 2.973 Stellen.

Demographische Entwicklung. Die vorgeschlagene Reduzierung bis 2020 und 2030 ergibt sich aus dem Rückgang der Bevölkerungszahl.

Landesfinanzdirektion. Aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts der Finanzmittelbehörden in den einzelnen Bundesländern ist ein pauschaler Ländervergleich nicht aussagekräftig.

Bei Einrichtung des Landesbetriebes für Information und Datenverarbeitung ist das Personal der Referate B 7 und B 8 (Zentrum für Informationsverarbeitung, ZIV – 79 Stellen) in diesen Landesbetrieb überzuführen; hierdurch reduziert sich die Zahl von derzeit 831 Stellen der LFD auf 752.

Neben der Funktion als Mittelbehörde nach Maßgabe des Finanzverwaltungsgesetzes nimmt die LFD eine Reihe von Aufgaben wahr, die damit nicht zwingend in Zusammenhang stehen. Dies betrifft vor allem die sehr personalintensiven Aufgaben der Zentralen Gehaltsstelle, die von der Abteilung B wahrgenommen werden, welche über 393 Stellen verfügt, ohne die auszugliedernden Referate B 7 und B 8 über 314.

Beihilfestelle. Die Erstattungsgrundsätze von Beihilfe und Privatversicherungen sind in der Regel unterschiedlich. Gleichwohl könnte es für Unternehmen der Versicherungswirtschaft Möglichkeiten geben, die Aufgabe der Beihilfebearbeitung zu Beihilfekonditionen bei niedrigerem Verwaltungsaufwand zu übernehmen. Das sollte zumindest geprüft werden. Betroffen wären 214 Stellen bei der LFD.

Zentrale Gehaltsstelle. Deren personelle Ausstattung rührt noch aus der Zeit der Einrichtung und des Aufbaus der Zentralen Gehaltsstelle her; in Anbetracht der Tatsache, dass zum Beispiel das Bundesland Hessen mit rund 133.000 Beschäftigten im Landesdienst über eine zentrale Gehaltsstelle mit circa 450 Beschäftigten verfügt, müsste diese Aufgabe bei derzeit rund 52.000 in der unmittelbaren Landesverwaltung in Thüringen Beschäftigten von 175 Bediensteten und bei der für das Jahr 2020 angestrebten Zahl von rund 40.000 Beschäftigten von 135 Bediensteten zu bewältigen sein. Für die bei Beamten auch für die Ruhestandszeit verbleibenden Aufgaben sind Stellen hinzuzurechnen; sie bleiben hier wegen der Schwierigkeiten einer Schätzung unberücksichtigt. Geht man von einer demographiebedingten Reduzierung des Personals der übrigen Abteilungen der LFD von derzeit 438 Stellen auf 393 im Jahre 2020 aus, ergäbe sich unter Einbeziehung des dann auf 135 Stellen abgeschmolzenen Personals der Abteilung B eine Zahl von insgesamt 517 Stellen, bis 2030 auf insgesamt 468 Stellen.

THÜLIMA und TLRZ. Zur Eingliederung der Landesbetriebe THÜLIMA und TLRZ in den neu einzurichtenden Landesbetrieb für Bau, Verkehr und Liegenschaften beziehungsweise Information und Datenverarbeitung wird auf Kap. 17.1.12 und Kap. 17.1.13 verwiesen.

Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“. Zur Eingliederung der Projektgruppe in den Landesbetrieb Information und Datenverarbeitung wird auf Kap 18.1.3 Bezug genommen.

Finanzämter. Dem auf VZÄ oder Stellen bezogenen Ländervergleich kann entgegengehalten werden, dass er die Unterschiede in den Besoldungsstrukturen unberücksichtigt lässt. Da der stellenbezogene Ländervergleich vor allem ein Weg ist aufzuzeigen, wie die Ausgabenreduzierungen möglich gemacht werden könnten, die wegen der voraussichtlichen Einnahmeentwicklung notwendig werden, ist dieser Kostenvorteilsfrage nachzugehen. Der Anteil des mittleren Diensts beziehungsweise der entsprechenden Entgeltgruppen liegt bei 52 %. Sachgebietsleiter und Hauptsachgebietsleiter aus dem gehobenen Dienst beziehungsweise entsprechenden Entgeltgruppen sind vielfach eine beziehungsweise zwei Besoldungsgruppen beziehungsweise Vergütungsgruppen niedriger eingestuft als in den FLW (vergleiche auch Kap. 16.3.1.2).

Der Thüringer Kostenvorteil sollte bei der Bemessung der Stellenabbauziele unter Einbeziehung der Zweifel berücksichtigt werden, ob sich diese Differenz dauerhaft halten lässt.

16.5 Justiz

16.5.1 Demographischer Wandel

Justiz und Justizvollzug gehören zu jenem Personalbestand im Freistaat Thüringen, der unmittelbar vom demographischen Wandel berührt ist. Die Einwohnerzahl ist von mehreren bedeutsamen wohl die wichtigste Variable bei der Frage, wie viel Personal für die Aufgabenerledigung benötigt wird. Bei einem Rückgang der Bevölkerung spricht alles dafür, dass auch die Justiz Personal einsparen kann und muss. Darüber hinaus eignet sich die Justiz mehr als die meisten Bereiche für Vergleiche zwischen den Ländern. Da die prozessrechtlichen Grundlagen von Randbereichen abgesehen bundesgesetzlich ausgestaltet sind und auch das von den Gerichten anzuwendende materielle Recht – außer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nicht wesentlich voneinander abweicht, ist grundsätzlich von identischen Anforderungen an die Justiz auszugehen. Mehr Stellen in der Justiz im Verhältnis zur Einwohnerzahl wären also uneingeschränkt rechtfertigungsbedürftig. Umgekehrt erscheint eine unterdurchschnittliche Zahl an Beschäftigten als ein Hinweis, dass die Spielräume für weitere Streichungen gering sind. An der Überzeugungskraft des Ländervergleichs

ändert im Kern auch eine andere, durchaus aussagekräftige Zahl nichts: die Verfahrensdauer. Es wäre jedenfalls dann zu einfach, aus langen Verfahrensdauern auf einen höheren Personalbedarf zu schließen, wenn in anderen Ländern mit vergleichbarer oder sogar geringerer Personalausstattung im Bereich der Justiz kürzere Verfahrensdauern festzustellen wären. Zwar fehlen nach Auffassung des Deutschen Richterbundes in Deutschland 3.000 Richter und Staatsanwälte¹²⁹. Eine Reduzierung einer so diagnostizierten Personallücke erforderte von der Politik aber eine deutliche Verschiebung ihrer Prioritäten, mit der in Zeiten äußerst massiven Spardrucks wohl kaum zu rechnen sein dürfte.

16.5.2 Personal der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Ländervergleich

Dass es sich bei der Justiz um einen insgesamt eher kleinen, aber durchaus nicht unerheblich großen Personalkörper handelt zeigen die Zahlen für Deutschland insgesamt:

In den Ländern arbeiten insgesamt 19.953 Richter (ordentliche Gerichtsbarkeit: 14.801; Verwaltungsgerichte: 1.828; Finanzgerichte: 549; Arbeitsgerichte: 977; Sozialgerichte: 1.799; Abweichungen der Summe durch Rundungen). Es gibt 5.146 Staatsanwälte. Zu vernachlässigen ist die auch eigens ausgewiesene Zahl der Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit: 17¹³⁰. Interessant ist auch der Abgleich mit dem Personalbestand insgesamt, verteilt auf die jeweiligen Instanzen¹³¹: So sind bei den Amtsgerichten 45.667 Gesamtbeschäftigte zu verzeichnen, davon 8.005 Richter. Bei den Landgerichten kommen auf 4.958 Richter 12.367 Gesamtbeschäftigte, bei den Oberlandesgerichten auf 1.838 Richter 6.032 Gesamtbeschäftigte. Die Staats- und Anwaltschaften bei den Landgerichten verzeichnen 4.770 Staatsanwälte bei 14.612 Gesamtbeschäftigten, die Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten 376 Staatsanwälte, 869 Beschäftigte insgesamt. Das Verhältnis von Richtern zu Gesamtbeschäftigten variiert also erheblich. In Anbetracht der administrativen Aufgaben, für die die Amtsgerichte zuständig sind, ist es nicht überraschend, dass bei diesen die Zahl der Richter zwar am größten, ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten aber am kleinsten ist.

16.5.3 Stellenabbau

Der Finanzminister geht für den Schwerpunktbereich im Thüringer Justizministerium (TJM) – Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzug, übriger Geschäftsbereich – von insgesamt 4.287 Stellen aus, von denen 175 abzubauen sind¹³². Dies sind etwa 4 % der Stellen. Die im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2012 weggefallenen Stellen werden mit 25 angegeben, so dass sich für den Einzelplan 05 ab 2012 noch eine Zahl von 150 mit kw-Vermerken abzubauenen Stellen ergibt¹³³.

16.5.4 Personalausstattung der Länder

Beim Ländervergleich erscheint Thüringen als ein Land, das je nach Art der Statistik eine Personalausstattung leicht oberhalb oder auch leicht unterhalb des Durchschnitts der Länder aufweist. So kamen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Deutschland, die ja die mit Abstand größte Fachgerichtsbarkeit bildet, im Schnitt 18 Richter auf 100.000 Einwohner¹³⁴. In Thüringen waren es dagegen nur 17. Nur Bayern, Sachsen-Anhalt (je 16) und Baden-Württemberg (14) hatten weniger. Dieser Wert mag insofern etwas täuschen, weil die Stadtstaaten den Durchschnitt erheblich nach oben drücken – Hamburg (29), Berlin (28) und Bremen (21) führen diese Statistik an –, da sie einen besonderen Bedarf haben.

¹²⁹ Meldung der Ito (<http://www.ito.de/recht/nachrichten/n/justiz-deutscher-richterbund-fordert-mehr-personal/>) recherchiert am 24.04.2012.

¹³⁰ http://www.bundesjustizamt.de/cln_115/nn_2103256/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/Gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Gesamtstatistik.pdf Stand: 31.12.2010.

¹³¹ http://www.bmj.de/DE/Service/StatistikenFachinformationenPublikationen/Statistiken/Personal/_node.html.

¹³² S. Kap. 5.2 und Landeshaushaltsplan 2012, Einzelplan 05, S. 8.

¹³³ Landeshaushaltsplan 2012, Einzelplan 05, S. 8.

¹³⁴ Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick 2011, S. 39.

Im Jahr 2010 standen von den rund 19.953 Richtern des Landesdiensts in Deutschland 580 im Dienst des Freistaats Thüringen¹³⁵. Das sind rund 2,9 %. In Thüringen leben rund 2,7 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese leicht überdurchschnittliche Ausstattung spiegelt sich auch in der Umrechnung auf das Verhältnis von Richtern zu Einwohnern. Nach den Länderhaushalten¹³⁶ des Jahres 2011 sind in Thüringen 0,3414 Richter pro tausend Einwohner tätig, während es im Bundesdurchschnitt 0,2958 sind. In Sachsen sind es 0,2598, in Sachsen-Anhalt 0,2801, in Schleswig-Holstein 0,2453; nur die Stadtstaaten Berlin und Bremen haben damit eine höhere Personalausstattung.

16.5.5 Infrastruktur der Justiz in Thüringen

Eine der Ursachen für diese überdurchschnittlichen Werte mag in der Struktur der Justizlandschaft im Freistaat Thüringen zu suchen sein. Sie zeigt das Bemühen um eine kleinteilige Abdeckung des Raumes. Von den 23 Amtsgerichten hat nach Angaben des TJM mehr als die Hälfte einen einstelligen richterlichen Personalbestand. Dies erscheint nicht unproblematisch. In einem Papier der Haushaltsstrukturkommission zur Neuordnung der Arbeitsgerichte heißt es ausdrücklich, dass einen „funktionierenden Geschäftsbetrieb mit der erforderlichen Infrastruktur für sehr kleine Gerichte aufrechtzuerhalten (...) nur mit einem vergleichsweise hohen Sach- und Verwaltungsaufwand möglich“ sei¹³⁷. Ergebnis dieser Überlegungen ist auch die Entscheidung, dass von den sechs Arbeitsgerichten zum 31. Dezember 2013 zwei geschlossen werden. Es gibt aber nach wie vor vier Sozial- und drei Verwaltungsgerichte. Von diesen hat das Sozialgericht Meiningen einen einstelligen Personalbestand.

16.5.6 Erledigungszahlen

Bei den Amtsgerichten ist das Bemühen um eine gute räumliche Erreichbarkeit in Anbetracht der Art der von diesen zu entscheidenden Fällen verständlich. Auch dürfte es eine Reihe von Fällen geben, in denen eine räumliche Nähe für die Aufklärung des Sachverhalts nützlich sein dürfte. Die Effizienz dieser Strukturen lässt sich allerdings nicht belegen. Im Gegenteil sind die Erledigungszahlen für Thüringen tendenziell etwas schlechter als im Bundesdurchschnitt:

Erledigungszahlen bei den Amtsgerichten in Thüringen¹³⁸:

| | |
|--------------------------|---------|
| bis 3 Monate: | 43,8 % |
| 3 bis einschließlich 6: | 23,8 % |
| 6 bis einschließlich 12: | 21,1 %. |

Bei den Amtsgerichten im Bundesdurchschnitt sind die entsprechenden Zahlen¹³⁹:

| | |
|--------------------------|---------|
| Bis drei Monaten: | 48,7 % |
| 3 bis einschließlich 6: | 26,8 % |
| 6 bis einschließlich 12: | 17,6 %. |

Auch bei den Verwaltungsgerichten führt die in Thüringen aufrechterhaltene Struktur – die allerdings mit der Kleinräumigkeit im Bereich der Amtsgerichte bei weitem nicht zu vergleichen ist – nicht zu besonders erfreulichen Verfahrensdauern. Sie betragen im Bund allgemein¹⁴⁰:

| | |
|---------------|--------|
| bis 3 Monate: | 25,0 % |
| 3 bis 6: | 18,1 % |
| 6 bis 12: | 24,5 % |

¹³⁵ Statistisches Bundesamt, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, 2011 (erschienen 2012), S. 15.

¹³⁶ Nach eigenen Berechnungen.

¹³⁷ Bericht der Haushaltsstrukturkommission, Nummer 05/06, S. 3.

¹³⁸ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Zivilgerichte, 2010 (erschienen 2011), S. 33.

¹³⁹ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Zivilgerichte, 2010 (erschienen 2011), S. 26.

¹⁴⁰ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Verwaltungsgerichte, 2011 (erschienen 2012), S. 25.

| | |
|------------|--------|
| 12 bis 18: | 14,0 % |
| 18 bis 24: | 8,0 % |
| 24 bis 36: | 6,8 % |
| über 36: | 3,6 %. |

Der Durchschnitt im Bund beträgt daher 10,8 Monate.

Dem stehen tendenziell schlechtere Zahlen für Thüringen gegenüber¹⁴¹:

| | |
|---------------|--------|
| bis 3 Monate: | 19,1 % |
| 3 bis 6: | 14,2 % |
| 6 bis 12: | 21,0 % |
| 12 bis 18: | 16,2 % |
| 18 bis 24: | 11,7 % |
| 24 bis 36: | 15,4 % |
| über 36: | 2,4 %. |

In Thüringen beträgt der Durchschnitt daher 13,1 Monate. Inwieweit dafür Sondereffekte ursächlich sind, bedürfte einer eigenen Untersuchung. Ein Sondereffekt, der auf eine außergewöhnliche Belastung hinweist, ergibt sich etwa für die hier daher nicht eigens thematisierten Sozialgerichte aus der Zahl der erledigten Klagen zu Grundsicherung nach SGB II¹⁴². Hier befand sich Thüringen im Jahr 2009 mit 406 erledigten Verfahren je 100.000 Einwohner auf einem Spitzenplatz, nur übertroffen von Berlin (421) und Sachsen-Anhalt (419). Der Durchschnitt lag in Deutschland bei 156. Insgesamt festzuhalten ist aber jedenfalls, dass die Strukturen derzeit bei dieser für die Bürger wichtigen und auch durchaus aussagekräftigen Kennzahl zumindest keine positiv hervorzuhebenden Ergebnisse hervorbringen. Diese Zahlen dürften, wie gezeigt, auch nicht auf einen unzureichenden Personalbestand zurückzuführen sein.

Im Ergebnis erscheint damit unzweifelhaft, dass die Zahl der Beschäftigten gegenüber den übrigen Bundesländern nicht abfällt, sondern im Gegenteil tendenziell eher überdurchschnittlich ist, ohne dass die Zahlen dramatisiert werden müssten. Scheint schon dies für gewisse Spielräume beim Stellenabbau zu sprechen, so wird dies in Anbetracht der demographischen Entwicklung noch offensichtlicher. Dabei könnten sicherlich Effizienzgewinne durch Zusammenlegungen von Gerichten erzielt werden.

16.5.7 Justizvollzug

Einen großen Personalkörper aus dem Geschäftsbereich des Justizministeriums bildet der Justizvollzug. Thüringen hatte hier nach Berechnungen der Geschäftsstelle der Kommission insgesamt 1.052 Bedienstete und sechs Justizvollzugsanstalten (JVA). Die Zahlen sind hier im Ländervergleich eher unauffällig. So hat Thüringen 0,8 Gefangene und 0,47 Bedienstete pro 1.000 Einwohner. Der Durchschnitt in Deutschland beträgt 0,85 Gefangene und 0,48 Bedienstete pro 1.000 Einwohner. Hier dürfte die demographische Entwicklung Spielräume für Kürzungen lassen, wenn die bisherige „Betreuungsrelation“ erhalten werden soll. Ob dies in denselben Prozentzahlen wie der Bevölkerungsrückgang erfolgen kann, erscheint allerdings zweifelhaft, da die Arbeitsbelastung in den JVA nicht ausschließlich von der Zahl der Gefangenen abhängt und ein bestimmter Anteil des Personals für grundständige Aufgaben unverzichtbar sein dürfte. Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich dann aber die Frage nach einer Zusammenlegung von JVA umso dringlicher.

¹⁴¹ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Verwaltungsgerichte, 2011 (erschieden 2012), S. 27.

¹⁴² Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick 2011, S. 52.

17. Dienststellenprüfungen

17.1 Einzelne Verwaltungen¹⁴³

17.1.1 Thüringer Landesamt für Statistik (TLS)

17.1.1.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesamt für Statistik (2011: 270 Stellen, davon 32 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke (§§ 5, 6 Thüringer Statistikgesetz):

- Durchführung von EU-, Bundes- und Landesstatistiken und die Bereitstellung ihrer Ergebnisse,
- Aufstellung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen,
- Beratung öffentlicher Stellen und, soweit ein öffentliches Interesse besteht, Beratung Privater auf dem Gebiet der Statistik,
- Auftragsarbeiten der obersten Landesbehörden (unter anderem Geschäftsstatistiken, amtliche Verzeichnisse unter anderem),
- Sonderauswertungen.

Der Präsident des TLS ist zugleich Landeswahlleiter.

17.1.1.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLS gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich des TLS sollte der Reduzierung im Fachbereich folgen.
- Das Land hat Möglichkeiten, die Aufgabenlast des TLS zu reduzieren. Privatisierungs- und Kommunalisierungsmöglichkeiten sind kaum vorhanden.
- Die Zusammenarbeit mit statistischen Ämtern anderer Länder sollte bis hin zum Zusammenschluss verstärkt werden.
- TLS, Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) und Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation (TLVermGeo) werden zu einem Landesamt (Landesbetrieb), der sich mit Informations- und Datenverarbeitung befasst, zusammengeführt, hilfsweise wird das TLS in das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) eingegliedert.

Bei einem Zusammenschluss mit TLRZ und TLVermGeo könnten 10 % der Stellen im Fachbereich der drei Behörden entfallen, im HOPI-Bereich ein Teil der vom TLS eingebrachten HOPI-Stellen.

Mit einem Anschluss an das TLVwA würden Einsparungen im HOP-Bereich des TLS in Höhe von 50 % und im IT-Bereich des TLVwA in Höhe von 20 % möglich gemacht. Die genannten Synergieeffekte würden den Abbau des benchmark- und demographiebedingten Überhangs erleichtern.

¹⁴³ Die Angaben zu den Dienststellen beruhen, soweit nicht im Einzelnen anders angegeben, auf Informationen der Homepages der Dienststellen, auf Haushaltsplänen, Organigrammen, Geschäftsverteilungsplänen, Anhörungspräsentationen, gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen und TLS-Statistiken.

17.1.1.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden (siehe Kapitel 5.1). Zu den Sonstigen Verwaltungsbereichen im Geschäftsbereich des TIM gehören TLVwA, TLS und Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz mit zusammen 1.604 Stellen (1.939 Stellen im Geschäftsbereich ohne Polizei, abzüglich Ministerium, 356 Stellen, und zuzüglich Sonderrechnungen, 21 Stellen). Von den 1.604 Stellen, auf die sich die Überhangvermutung (25 %) bezieht, entfallen auf das TLS im Fachbereich 238 Stellen (siehe Kap. 5.2). Der Stellenbedarf eines Statistischen Landesamts richtet sich nicht allein nach der Bevölkerungszahl. Aufgabenarten und Aufgabenumfang richten sich primär nach Menge und Differenzierung der Daten. Dass andererseits Bevölkerungszahlen für den Aufgabenumfang nicht unbedeutend sind, ergibt sich aus einem Vergleich der Stellenausstattungen der Statistischen Landesämter bevölkerungsreicher Länder mit denjenigen mit deutlich geringerer Einwohnerzahl: zum Beispiel Gemeinsames Statistisches Landesamt Hansestadt Hamburg/Schleswig-Holstein: 400 Mitarbeiter bei 4,7 Mio. Einwohnern; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: 398 Mitarbeiter bei 4 Mio. Einwohnern; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: 670 Mitarbeiter bei 10,7 Mio. Einwohnern; Hessisches Statistisches Landesamt: 600 – ohne 400 Zensus-Mitarbeiter – bei 6 Mio. Einwohnern. Die entsprechenden Behörden in Bayern (Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: 1.300 Mitarbeiter bei 12 Mio. Einwohnern) und Nordrhein-Westfalen (Landesbetrieb Information und Technik: 2.150 Mitarbeiter bei 18 Mio. Einwohnern) sind nicht vergleichbar, da zugleich beziehungsweise vor allem zentrales Rechenzentrum ihrer Landesverwaltung. Eine Mindestausstattung lässt sich aus dem Stellenbestand des kleinsten Statistischen Landesamts der Flächenländer ableiten; die Abteilung A des Landesamts für zentrale Dienste Saarland hat (2012) 90 Stellen¹⁴⁴. Daraus ergäbe sich für das TLS, bezogen allein auf den Fachbereich, im Ländervergleich der Bevölkerungszahlen ein Stellenbedarf – beziehungsweise eine Finanzierungsmöglichkeit – für unter 200 Stellen. Auch angesichts des Anteils des TLS an der Stellenzahl der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen kann davon ausgegangen werden, dass das Amt diesem Anteil entsprechend an dem Überhang beteiligt ist.

Demographische Entwicklung. Die demographische Entwicklung und der Rückgang der Investitionsausgaben des Freistaats Thüringen wirken sich auf die Aufgabenvielfalt des TLS kaum, auf den Aufgabenumfang nicht linear aus. Wie aber der Ländervergleich im Hinblick auf den Überhangabbau einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Stellenbedarf beziehungsweise Finanzierungsmöglichkeit ergeben hat, gilt das auch für die weitere Entwicklung der Bevölkerungszahl. Demnach sollte das TLS den Fachstellenbestand in der Relation zum Rückgang der Finanzierungsmöglichkeiten reduzieren, wie er sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergibt.

HOPI. Die Stellenausstattung im HOPI-Bereich sollte der Reduzierung im Fachbereich folgen. Bei einer Relation von 238 Fachstellen zu 32 HOPI-Stellen besteht zwar kein Grund für eine stärkere Heranziehung des HOPI-Bereichs, aber auch kein Anlass für eine Ausnahme.

¹⁴⁴ www.saarland.de/; Haushaltsplan 2012, Gesetz und Anlagen S. 71 (EPl. 04, Kap. 04 03).

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Statistische Erhebungen und deren Auswertung sind als Grundlage für Entscheidungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft unverzichtbar. Das muss zwar, soweit nicht europarechtliche und bundesrechtliche Pflichten zu erfüllen sind, nicht für jede einzelne Statistik und nicht für jede Auswertung, Beratung, Sonderauswertung oder Auftragsarbeit gelten. Die Expertenkommission geht aber davon aus, dass entweder die von der Kommission vorgeschlagene erneute aufgabenkritische Selbstprüfung aller Landesverwaltungen oder die Notwendigkeit zum Stellenabbau beim TLS das Amt veranlassen werden, Möglichkeiten zum Wegfall von Erhebungen und Auswertungen zu prüfen. Soweit die Empfehlungen des von der Bundesregierung eingesetzten Nationalen Normenkontrollrats zu einer Reduzierung der bundesrechtlich vorgegebenen Statistiken führen, könnte damit auch eine Entlastung der statistischen Ämter der Länder verbunden sein, soweit sich daraus nicht die Notwendigkeit ergänzender Länderstatistiken ergibt. Diese Entlastung wäre dringend notwendig, wenn die „kleinen“ Ämter in der Lage sein sollen, ihre bundesrechtlich bestimmten gesetzlichen Aufgaben fristgerecht und ohne fremde Hilfe zu erfüllen.

Zur Reduzierung des Aufgabenumfangs in der Statistik regt die Expertenkommission außerdem an, die Bemühungen um eine Angleichung von EU-, Bundes- und Länderstatistiken fortzusetzen und zu intensivieren. Diese Angleichung würde auch die ebenenübergreifende Zusammenarbeit erleichtern.

Kommunalisierung. Eine Kommunalisierung von Aufgaben des TLS scheidet aus, auch im Fall einer deutlichen Straffung der Gebietsstruktur. Zwar verfügen kreisfreie Städte und Landkreise über Statistikstellen, und auch kreisangehörige Kommunen benötigen Statistiken zu den örtlichen Sachverhalten und Entwicklungen. Eine Kommunalisierung wäre dennoch im Hinblick auf die Vielzahl und Komplexität der im TLS zu verwaltenden Statistiken, auf die Spezialisierung der Beschäftigten des TLS und auf den gerade im Statistikwesen erreichten Stand von E-Government unwirtschaftlich. Bei landesweit erhobenen kommunalen Sachverhalten liegt die Verantwortung für Korrektheit und Pünktlichkeit der Datenlieferung ohnehin zunächst bei den Kommunen.

Länderübergreifende Zusammenarbeit. Synergieeffekte im Hinblick auf die Stellenausstattung ergäben sich aber aus einer länderübergreifenden Aufgabenkonzentration. Zwar kooperieren alle Landesämter für Statistik und das Bundesamt für Statistik nach der Verwaltungsvereinbarung „Ämterübergreifende Aufgabenerledigung“ im Sinne einer abgestimmten Arbeitsteilung (Softwareentwicklung, Datenverarbeitung) bei der Vorbereitung und Produktion einzelner Statistiken; eine Übernahme beziehungsweise Übergabe von kompletten Funktionen oder Zuständigkeiten im hoheitlichen Bereich ist aber bisher nicht vorgesehen. Ebenfalls auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung finanzieren die Landesämter gemeinsam ihre „Forschungszentren der Statistischen Landesämter“. Die Statistischen Landesämter Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben außerdem gemeinsame Standards für Erhebung, Aufbereitung und Auswertung von Statistiken und arbeitsteilige Statistikproduktionen vereinbart. Eine Verstärkung der Zusammenarbeit bis hin – nach dem Beispiel von Hamburg und Schleswig-Holstein – zum Zusammenschluss mit statistischen Ämtern anderer Länder ist aber bisher nicht vorgesehen. Gerade der im Statistikwesen erreichte Stand des E-Governments macht es möglich, die Gebietskulisse zu erweitern und mit zusätzlichen Datenmengen ohne zusätzlichen Personalaufwand umzugehen.

Behördenkonzentration. Statistische Landesämter sind in zwei Ländern Teil eines Landesverwaltungsamts¹⁴⁵, in einigen Ländern sind sie Teil der IT-Behörde¹⁴⁶. Das TLS ist in hohem Maße Daten sammelnde, bearbeitende und auswertende Behörde mit einem großen, weit überwiegend dem Fachbereich zuzurechnenden IT-Bereich. Entsprechendes gilt für das TLVermGeo nach Aufgabe seiner bisher verbliebenen Vermessungsaufgaben. Aus einem Zusammenschluss dieser beiden Behörden mit dem TLRZ würden sich deutliche Synergieeffekte im fachlichen IT-Bereich ergeben, die auf mindestens 10 % der Fachstellen der drei Behörden geschätzt werden.

¹⁴⁵ Saarland: Landesamt für Zentrale Dienste; Mecklenburg-Vorpommern: Landesamt für innere Verwaltung.

¹⁴⁶ Unter anderem Nordrhein-Westfalen: Landesbetrieb IT in Nordrhein-Westfalen mit Statistischen Landesamt und IT-Dienstleister für die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen.

Im HOPI-Bereich ergäben sich aus dem Zusammenschluss Einsparungsmöglichkeiten eher beim TLS. TLRZ und TLVermGeo verfügen, was das Verhältnis zwischen Fach- und HOPI-Stellen (107:5, 818:50) betrifft, nur über relativ kleine HOPI-Bereiche. An dem Beispiel dieser beiden Verwaltungen könnte sich der Zentralbereich des TLS ausrichten.

Synergieeffekte im Sinne einer Aufgabenkonzentration lassen sich, wenn auch in deutlich geringerem Maße, auch aus einer Eingliederung des TLS als Abteilung in das TLVwA gewinnen. Dem HOP-Bereich des TLS mit 32 Stellen stehen beim TLVwA 141 HOPI-Stellen gegenüber. Die Zentralabteilung des TLVwA betreut schon heute eine Vielfalt von Berufen in den Fachabteilungen des TLVwA. Die Erweiterung ihres Serviceauftrags auf die Fachkräfte der 3 Statistikabteilungen und der IT-Abteilung des TLS würde sie kaum überfordern. Kapazitäten für Grundfragen des HOPI-Managements brauchten nicht mehr zweifach vorgehalten werden. Angesichts der vorhandenen Stellenzahl im zentralen Bereich des TLVwA kann auch davon ausgegangen werden, dass das aus dem TLS eingebrachte Mengengerüst weniger Stellenbedarf auslösen würde als heute im TLS. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der gesamte nach Abbau des Überhangs aus dem FLW-Benchmark verbleibende HOPI-Bereich des TLS der Stellenzahl nach eingespart werden könnte.

Die Eingliederung der IT-Abteilung des TLS in das TLVwA würde einen IT-Bereich von 59 Stellen ergeben, was für die Möglichkeit einer Reduzierung jedenfalls im Maßstab des Überhangabbaus (25 %) spricht.

Die von der Leitung des TLS wahrgenommene Funktion des Landeswahlleiters muss, wie der Ländervergleich zeigt, nicht zwingend vom Leiter oder der Leiterin einer selbständigen Behörde und auch nicht zwingend im Amt für Statistik wahrgenommen werden.

17.1.2 Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (TLfV)

17.1.2.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (2011: 98 Stellen, davon 25 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Beobachtung und Sammlung von Informationen über Bestrebungen beziehungsweise Tätigkeiten gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 4 Thüringer Verfassungsschutzgesetz (ThürVSG),
- Beobachtung von Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität (OK), § 2 Abs. 1 Nummer 5 ThürVSG,
- Mitwirkung bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen und bei Sicherheitsmaßnahmen zum Geheimschutz, § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 bis 4 ThürVSG.

17.1.2.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLfV gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Beim TLfV sollte ein mit Überhängen begründeter Stellenabbau nicht stattfinden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Der HOPI-Bereich sollte der demographischen Stellenentwicklung im Fachbereich folgen.

- Die Zuständigkeit für die Beobachtung von Bestrebungen und Tätigkeiten der OK sollte dem TLKA übertragen werden.
- Das TLfV sollte mit einem oder mehreren Verfassungsschutzämtern zusammengelegt werden. Dafür bieten sich die Flächenländer Ost an.

17.1.2.3 Begründung

Überhang. Der Freistaat stellt je 10.000 Einwohner 0,43 Stellen des Verfassungsschutzes bereit. Bei den anderen Ländern reicht die Spanne der Stellenausstattung für den Verfassungsschutz von 0,21 (Nordrhein-Westfalen) bis 0,82 Stellen (Saarland) je 10.000 Einwohner, bei den Flächenländern mit weniger als 5 Mio. Einwohnern von 0,39 bis 0,82 Stellen je 10.000 Einwohner (soweit die Verfassungsschutzämter Teil der Innenministerien sind, wurde ein HOPI-Bereich geschätzt). In einigen der Vergleichsländer liegt die Zuständigkeit für die OK allein bei der Polizei. Ein Überhang lässt sich somit im Ländervergleich weder feststellen noch vermuten.

Demographische Entwicklung. Die einwohnerstärkeren Flächenländer kommen alle relativ mit deutlich weniger Stellen aus. Die Schwerpunkte der Verfassungsschutzaufgaben sind zwar nicht gleichmäßig über die Länder verteilt. Auch ist zu berücksichtigen, dass alle Verfassungsschutzämter einen Stellensockel vorhalten müssen, der mit einem Anteil der Stellen des kleinsten Verfassungsschutzamts angenommen werden kann. Dennoch lässt sich aus den Vergleichsdaten ein ohnehin naheliegender Schluss auf einen Zusammenhang zwischen Stellenbedarf und Einwohnerzahl ziehen. Deshalb sollte die Stellenausstattung des TLfV dem Rückgang der Bevölkerungszahl des Freistaats folgen.

HOPI. Der HOPI-Bereich des TLfV weist in der Stellenzahl keine Besonderheiten auf. Er kann der Entwicklung der Stellenzahl im Fachbereich folgen.

Aufgabenkonzentration. Die Beobachtung von Bestrebungen und Tätigkeiten der OK ist nur ein Teil von OK-Prävention und OK-Abwehr. Der überwiegende Teil liegt beim Landeskriminalamt. Der Freistaat Thüringen sollte deshalb dem Beispiel der überwiegenden Zahl der anderen Länder folgen und die OK-Zuständigkeit ganz beim TLKA zusammenführen.

Behördenkonzentration. Die Notwendigkeit, einen Stellensockel sowohl im Fachbereich als auch im HOPI-Bereich vorzuhalten, lässt nach größeren Behörden fragen, bei denen der Anteil zwischen dieser Grundlast und dem mengenabhängigen Teil der Stellenausstattung günstiger ist. Dafür kämen, was den HOPI-Aspekt betrifft, Eingliederungen in das Thüringer Landesverwaltungsamt oder in das Thüringer Innenministerium in Betracht; in diesem Fall könnte ein gesonderter HOPI-Bereich des TLfV erheblich reduziert werden. Diese beiden Eingliederungsmöglichkeiten böten auch im Fachlichen den Vorteil, die Rotation von Beschäftigten zwischen Verfassungsschutz und aufnehmender Behörde zu erleichtern, was der Beschränkung auf eine nachrichtendienstliche berufliche Sozialisation entgegenwirken würde. Bei einem gemeinsamen Amt mehrerer kleiner Länder könnte dann auch ein günstigerer Personalschlüssel von Stellen pro 1.000 Einwohner – wie zum Beispiel in einem Land über 5 Mio. Einwohner – erreicht werden.

Länderübergreifende Behördenkonzentration¹⁴⁷. Deutliche fachliche Synergieeffekte wären von diesen landesinternen Eingliederungsmöglichkeiten nicht zu erwarten, wohl aber von Zusammenschluss mit oder Eingliederung in eine Verfassungsschutzbehörde mehrerer Länder. Jedes Amt muss einen Grundbestand an qualifiziertem Personal zur Wahrnehmung der Aufgaben vorhalten, unabhängig von der Größe des Landes und dem Arbeitsanfall. Entsprechendes gilt für die nachrichtendienstliche Technik und die Sicherheitsvorkehrungen.

¹⁴⁷ Siehe auch: Werthebach, Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus - Die Zukunft der Sicherheit, 2004, S. 339 ff.

Auch schon bei einer Zusammenlegung des TLfV mit dem nur eines Nachbarlandes würden ohne Leistungseinbußen mehr als 20 % der Stellen auch im Fachbereich entfallen können.

17.1.3 Staatliche Schulämter (SSÄ)

17.1.3.1 Aufgaben

Die 5 Staatlichen Schulämter in Eisenach, Gera, Suhl, Weimar und Worbis (2010: 278 Stellen abzüglich 7 Stellen für Hort- und Kinderganztagesbetreuung sowie 2 Stellen für Sonderzuweisungen für Kindertageseinrichtungen; 98 der 278 Stellen im HOPI-Bereich einschließlich der Personalverwaltung für die Schulen), haben folgende schul- und verwaltungsfachliche Aufgabenblöcke:

- Unterstützung der Schulen bei der Erfüllung ihrer Bildungs- und Erziehungsaufgaben,
- Fachaufsicht über Unterricht und Erziehung in Schulen und Internaten,
- Dienstaufsicht über die Schulleiter, die stellvertretenden Schulleiter, die Lehrer, die Fachleiter, die sonderpädagogischen Fachkräfte, die Erzieher und die Lehramtsanwärter, soweit nicht das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) die Dienstaufsicht sich selbst vorbehält,
- Aufsicht über die Erfüllung der dem Schulträger obliegenden Aufgaben,
- schulpsychologische Beratung,
- Gewährung von Zuschüssen für (Berufs-)Schüler,
- Teilaufgaben bei der Überwachung der Schulpflicht,
- Koordination der Grundschulhorte,
- Angelegenheiten der Schulen in freier Trägerschaft,
- regionale Lehrerfortbildung.

17.1.3.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist für die SSÄ für das Haushaltsjahr 2010 im Jahr einen Überhang von rund 50 % aus.
- Als Folge der prognostizierten Entwicklung der Schülerzahlen sollte die Stellenzahl in den SSÄ nach Erreichung des Überhangabbaus bis 2020 um 0,9 % steigen, sich von da an bis 2025 um 4,5 % verringern.
- Die SSÄ sollten unter der Voraussetzung, dass die Zahl der Gebietskörperschaften auf der Kreisebene deutlich reduziert wird, kommunalisiert werden. Auf staatlicher Ebene verbleibende Aufgaben sollten vom Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) wahrgenommen werden.
- Falls dem Vorschlag zur Kommunalisierung nicht gefolgt wird, sollten die SSÄ zu einem Schulamt als Abteilung des TLVwA mit Außenstellen zusammengefasst werden.
- Unabhängig von den Vorschlägen zur weitgehenden Kommunalisierung oder zur Eingliederung in eine obere Landesbehörde sollten der schulpsychologische Dienst, die Grundschulhorte, die Gewährung von Zuschüssen für (Berufs-)Schüler und die Überwachung der gesetzlichen Schulpflicht kommunalisiert werden.

17.1.3.3 Begründung

Überhang. Die Relation Schulumtstellen/Lehrerzahl liegt bei 1 : 71. Im Durchschnitt der Länder (Daten zu Schüler- und Lehrerkennzahlen der Kultusministerkonferenz (KMK)¹⁴⁸ kommen 130 Lehrer auf eine Stelle der Staatlichen Schulämter. Daraus ergibt sich ein Überhang von rund 46 %. Bezogen auf die Schülerzahl pro Lehramtsstelle ergibt der Ländervergleich eine Relation von 1 : 2.056 beziehungsweise (Thüringen) 1 : 877. Daraus ergibt sich ein Überhang von 57 %. Als Mittelwert, der die Zahl der Lehrer als Aufgabendeterminante höher gewichtet als die Zahl der Schüler, wird ein Überhang in Höhe von 50 % angenommen. Die weitere Entwicklung der Schulämter-Stellenzahl sollte auf weite Sicht der Entwicklung im Lehrerbereich folgen. Bis die Zielzahlen bei den Lehrern erreicht sind, wird man bei den Schulämtern mit zusätzlichen Aufgaben rechnen müssen, was zu einer Verzögerung des Stellenabbaus führen kann.

Demographische Entwicklung. Für die Schülerentwicklung liegt bis 2025 eine Prognose der KMK vor¹⁴⁹. Danach wird die Anzahl der Schüler in Thüringen bis 2020 insgesamt um 0,9 % steigen, sich von da ab bis 2025 wieder um 4,5 % des 2020 erreichten Stands verringern. Daran sollte sich unmittelbar die Anzahl der Stellen für die SSÄ unter Berücksichtigung des Lehrer/Schüler-Verhältnisses anschließen.

Kommunalisierung der Schulämter. Schulfachliche Schulaufsicht bedarf des Zugriffs auf die Personaldaten der Lehrer; Schulaufsichtsbeamte, die Besetzungsprobleme oder personenbezogene Probleme an den einzelnen Schulen lösen sollen, müssen auch die Personalaktenlage kennen. Die schulfachliche Schulaufsicht sollte andererseits möglichst nahe an den Schulen untergebracht sein, damit der Aufwand für die Reisen zu den einzelnen Schulen gering gehalten wird. Die konfligierenden Ziele – Rationalität einer Konzentration der Bearbeitung der Lehrpersonalakten einerseits, Ortsnähe der fachlichen Schulaufsicht andererseits – verlangen einen differenzierten Ausgleich: Wenn eine einsatzfähige IT-Unterstützung für die Verwaltung der Lehrpersonalakten zur Verfügung steht, die den Zugriff an beliebig vielen Orten zulässt, könnten diese Daten zentral verwaltet werden und dennoch den für Fach und Personal zuständigen Mitarbeitern überall zur Verfügung stehen. Damit würde auch eine Übertragung von Aufgaben und Personal der schulfachlichen Schulaufsicht auf die kreisfreien Städte und Landkreise möglich. Wirtschaftlicher wäre sie allerdings angesichts der schon erfolgten Konzentration auf fünf Schulämter nur dann, wenn die Zahl der Gebietskörperschaften auf Kreisebene auf nicht mehr als zehn Gebietskörperschaften verringert würde. Der Nachteil der breiteren Streuung der Fachkompetenz würde durch die Vorteile aus der Nähe zu den übrigen (kommunalen) Schulangelegenheiten mehr als aufgewogen. Die Änderungen der Zahl der Kommunen (Schulträger), mit denen die SSÄ zusammenarbeiten, würde ganz erheblich zur Reduzierung des Aufgabenumfangs der SSÄ beitragen.

Da die Schulaufsicht nach Art. 23 Abs. 2 Thüringer Verfassung staatlich bleiben muss und die kreisfreien Städte und Landkreise als Schulträger auch selbst Aufsichts-betroffene bleiben, kann die Verlagerung nur auf die Landräte als untere Staatliche Verwaltungsbehörde erfolgen; auf die Parallele zur geltenden Regelung für die Kommunalaufsicht wird verwiesen. Die Aufsicht über die Landräte als untere Staatliche Schulverwaltungsbehörde sollte durch ein zentrales Schulamt im Landesverwaltungsamt mit Außenstellen wahrgenommen werden.

Behördenkonzentration. Die SSÄ haben durchschnittlich rund 60 Beschäftigte. Das ist für eine selbständige Behörde keine wirtschaftliche Größenordnung. Sie sollten deshalb, falls dem Kommunalisierungsvorschlag nicht gefolgt wird, zu einem Schulamt zusammengefasst werden, das zur Reduzierung des schulamtsbezogenen HOPI-Bereichs in das TLVwA eingegliedert werden kann.

Kommunalisierung von einzelnen Aufgaben. In Thüringen ist der schulpsychologische Dienst nach § 53 Abs. 3 Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) bei den staatlichen Schulämtern eingerich-

¹⁴⁸ KMK-Dokumentation Nr. 195 Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen 2001 bis 2010, S. 28 f., 32 f., 44 f.; Schulstatistiken der Länder.

¹⁴⁹ KMK-Dokumentation Nr. 192 Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2010 - 2025, S. 30.

tet. Eine Kommunalisierung erscheint zweckmäßig, weil auch die verwandte Aufgabe der Schulgesundheitspflege gemäß § 55 ThürSchulG weitgehend von den Behörden des öffentlichen Gesundheitsdiensts wahrgenommen wird (Gesundheitsämter bei den Landkreisen und kreisfreien Städten). Wie die Schulgesundheitspflege wird auch die schulpsychologische Beratung häufig schülerbezogen durchgeführt (zum Beispiel bei Lernschwierigkeiten, aber auch in Fällen der Hochbegabung). Beide haben zum Teil dieselben Anlässe und weisen inhaltliche Bezüge auf. Daher ist es sachlich und verwaltungsökonomisch zweckmäßig, beide Aufgaben bei den Landkreisen und kreisfreien Städten organisatorisch zu bündeln. Hinzu kommt, dass bei schulischen Problemen nicht selten das familiäre und soziale Umfeld eine Rolle spielt. Hier ist durch die vorgesehene Zuständigkeit eine Zusammenarbeit mit Jugend- und Sozialamt sowie anderen Einrichtungen auf kommunaler Ebene leichter zu verwirklichen.

Gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 ThürSchulG können an Grundschulen Horte geführt werden. Die Erzieher sind Beschäftigte des Landes.

Der sächliche Aufwand der Thüringer Grundschulhorte ist gemäß § 3 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 11 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG) vom jeweiligen Schulträger zu tragen.

Da der Hort gerade auch eine die Familien ergänzende Einrichtung ist, geht der Kommunalisierungsvorschlag, das Personal auf den Hort- und Schulträger zu übertragen, von der Erwägung aus, dass fast alle sozialen Dienstleistungen auf der kommunalen Ebene angesiedelt und hier Synergieeffekte zu erreichen sind. Auch in anderen Bundesländern, in denen der Hort formal kein integraler Bestandteil der Schule ist, wird diese unterrichtsbegleitende und unterstützende Funktion erfüllt. Unterschiedliche Dienstverhältnisse beeinträchtigen die notwendige Zusammenarbeit von Lehrern und Mitarbeitern im Hort nicht – zumal der Träger von Schule und Hort identisch bleibt. Weiterhin ergeben sich Synergieeffekte beim Personaleinsatz in Verbindung mit den Kindertagesstätten des Schulträgers.

(Berufs-)Schüler, für die eine wohnortnahe Beschulung aus besonderen Gründen nicht in Betracht kommt und denen die tägliche Fahrt zwischen Schule und Wohnung nicht zugemutet werden kann, bedürfen grundsätzlich der öffentlichen finanziellen Unterstützung zum Ausgleich der dadurch notwendig verursachten erhöhten Aufwendungen für Unterkunft (gegebenenfalls einschließlich Betreuungsleistungen) und Verpflegung. Diese Unterstützung gewähren bislang die Schulämter auf der Grundlage von Förderrichtlinien.

Es handelt sich hier um die Umsetzung von Förderprogrammen, für die der besondere pädagogische Sachverstand von Schulaufsichtsbehörden nicht notwendig ist. Sie kann vielmehr auch von allgemeinen Verwaltungsbehörden geleistet werden. Im Übrigen sind auch für die Schülerbeförderung im Allgemeinen nach § 4 ThürSchFG die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Durch die Verlagerung auf die Landkreise und kreisfreien Städte wird eine wohnortnahe Behörde tätig, so dass bei Rückfragen der direkte Kontakt zwischen dem Bürger als Antragsteller und der entscheidenden Behörde erleichtert wird.

Von dem Kommunalisierungsvorschlag nicht erfasst ist die Unterstützung von notwendig auswärtig untergebrachten Schülern aus anderen Ländern. Insoweit bleibt es Aufgabe des Landes, etwaige Unterstützungen zu leisten.

Die Überwachung der Schulpflicht verlangt Ortsnähe, nämlich den Einsatz der Lehrer und ihre Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden. In Thüringen ist sie deshalb bereits weitgehend kommunalisiert (§ 24 Abs. 2 ThürSchulG; Entscheidungen über Zwangsmaßnahmen treffen die Schulen mit den Schulämtern).

Aufgrund des geltenden § 55 ThürSchulG sind schülerbezogene Aufgaben im medizinisch-psychologischen Bereich weitgehend bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Das würde nach Kommunalisierung auch für den schulpsychologischen Dienst gelten. Daher ist es

folgerichtig, auch die Entscheidung über das Ruhen der Schulpflicht und die Beurlaubung (§ 17 Abs. 5 und 6 ThürSchulG) sowie die Genehmigung des Schulbesuches außerhalb Thüringens (§ 17 Abs. 3 ThürSchulG) den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen, wenn sie auf medizinische oder psychologische Sachverhalte zurückzuführen sind.

Die Überwachung der Anmeldepflicht braucht die auf kommunaler Ebene erfolgende Zusammenarbeit mit den Meldebehörden. Weitere Synergieeffekte können sich dadurch ergeben, dass bereits nach geltendem Recht die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wegen Verletzung der Verpflichtungen aus zum Beispiel aus § 23 Abs. 2 ThürSchulG den Landkreisen und kreisfreien Städte obliegt (vergleiche § 59 ThürSchulG).

17.1.4 Archive

17.1.4.1 Aufgaben

Die sechs Staatsarchive in Weimar/Hauptstaatsarchiv, Altenburg, Gotha, Greiz, Meiningen und Rudolstadt (2011: 78 Stellen) haben folgende Aufgabenblöcke:

- Erfassung, Übernahme, Bewertung, Verwahrung und Erhaltung, Erschließung und Nutzbarmachung des Archivguts der öffentlichen Stellen des Freistaats Thüringen und seiner Funktions- und Rechtsvorgänger einschließlich der Unterlagen der SED und sonstiger Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR sowie der mit ihnen verbundenen Organisationen; der Bundesbehörden und Kommunen in Thüringen, soweit deren Unterlagen übernommen werden, §§ 3, 7 Abs. 1 und 3, 8 Abs. 1 Thüringer Archivgesetz (ThürArchivG),
- Beratung der öffentlichen Stellen bei der Verwaltung und Sicherung ihrer Unterlagen im Hinblick auf die spätere Archivierung (§ 7 Abs. 2 ThürArchivG),
- Archivarische Aus- und Fortbildung (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 ThürArchivG).

Das Thüringische Hauptstaatsarchiv Weimar ist funktional für die obersten und oberen Landesbehörden des Freistaats zuständig; die funktionale Zuständigkeit aller Staatsarchive für die nachgeordneten Behörden des Bundes und des Landes wird durch den zugewiesenen Archivsprengel bestimmt (§ 8 Abs. 3, 4 ThürArchivG).

17.1.4.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der Archive gehört, nach Angaben des Thüringer Finanzministerium (TFM) einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung von Unterschieden im Kommunalisierungsgrad der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Die Zahl der Stellen im Fachbereich der Archive sollte allerdings im Zusammenhang mit dem Überhangabbau nur um 10 % reduziert werden.
- Als Folge der Haushaltssituation kann im Fachbereich der Archive bis 2020 eine weitere Stelle und bis 2030 zusätzlich eine Stelle entfallen.
- Der auf 10 Stellen geschätzte Anteil der Archive an den 19 Stellen der gemeinsamen Verwaltung beim Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (TLDA) kann entsprechend dem Rückgang im Fachbereich reduziert werden.
- Die Standards der Archivwürdigkeit sollten (erneut) abgesenkt und die Möglichkeiten der Inanspruchnahme privater Archivmanagement-Dienstleistungen geprüft werden.
- Die sechs Staatsarchive sollten ohne Aufgabe der Standorte zu einem Landesarchiv zusammengeführt werden. Daraus ergäben sich aus dem Wegfall des Personals in den Geschäftsstellen Einsparmöglichkeiten.

- Das Landesarchiv sollte als Abteilung mit den beiden Abteilungen des derzeitigen TLDA in einem Landesamt, das sich mit Archivverwaltung, Denkmalpflege und Archäologie befasst, zusammengefasst werden. Die 24 im HOPI-Bereich der Staatsarchive und des TLDA (einschließlich der Stellen in den Geschäftsstellen der Archive) sollten ab 2012 um 10, davon 8 aus der Zusammenfassung der beiden Verwaltungen und der Archive, und bis 2030 zusätzlich um 3 Stellen reduziert werden; dabei sind die genannten Reduzierungsmöglichkeiten anzurechnen.
- Das zu bildende Landesamt für Archivverwaltung, Denkmalpflege und Archäologie Thüringen sollte Teil des Landesverwaltungsamts (TLVwA) werden. Daraus ergäbe sich der weitgehende Wegfall eines eigenen HOPI-Bereichs von Archiven und TLDA.

17.1.4.3 Begründung

Überhang. Den vorgenannten 78 Stellen sind für HOPI-Zwecke 3 Azubis, 6 unbefristete Arbeitsverhältnisse (AV) ohne Stellen und 5 AV mit ständig nicht voll Beschäftigten hinzuzurechnen. Von den 92 Stellen der Archive entfallen nach Angaben des TMBWK 5 auf je eine Stelle für die bei 5 Archiven eingerichteten Geschäftsstellen. Der übrige HOPI-Bereich ist mit dem des TLDA dort zu einer gemeinsamen Verwaltung mit insgesamt 19 Stellen zusammengefasst. 12 Stellen im technischen Dienst der Archive sind dem Fachbereich zuzurechnen: Fotostelle (2), Restauration von Archivalien (4), Sicherungsverfilmung (5) und IT-Administration (1).

Aus einem Vergleich der Stellenausstattung (VZÄ 2011) der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von nicht mehr als 25 % Überhang ausgegangen werden.

Der nachgeordnete Bereich des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) hatte 2011 ohne Schulen und Hochschulen 639 Stellen. Zu diesem nachgeordneten Bereich des TMBWK gehören die Staatsarchive, das TLDA, die Landessternwarte und die Materialforschungs- und -prüfanstalt (MFPA), außerdem mit Schulbezug die Staatlichen Studienseminare, das Institut für Lehrerfortbildung und Spezial-, Fach- und Kollegschaften. Falls die 160 Stellen, die das TMBWK nach TFM-Angaben aus der Sicht des FLW-Benchmarks und unter Berücksichtigung der Kommunalisierungsunterschiede einsparen kann, in Relation zum jeweiligen Stellenbestand 2011 auf die betroffenen Verwaltungen verteilt werden, entfielen davon im Fachbereich auf die Staatsarchive 22 Stellen. Nach Abbau dieses Überhangs hätte ein Landesarchiv also noch 65 Stellen.

Eine Reduzierung im Fachbereich um 25 % wäre allerdings kaum zu rechtfertigen. Aus einem Ländervergleich¹⁵⁰ lässt sich ableiten, dass die Einwohnerzahl zwar nicht ohne Auswirkung auf die Stellenausstattung von Staatsarchiven bleibt, dass sie aber nicht proportional wirkt. Außerdem bedeutet die Kleinteiligkeit der historischen politischen Struktur Thüringens, dass historische Archivalien häufiger angefallen sind als in anderen Ländern. Mit anderen neuen Ländern teilen die Thüringer Archive die besondere Last der DDR-Archivalien, was den Vergleich mit den Flächenländern West ebenfalls in Frage stellt. Eine zwischen diesen Aspekten vermittelnde Linie führt zu einer Reduzierung im Fachbereich der Archive um 10 %.

¹⁵⁰ Haushaltsstrukturkommission, Bericht vom 24.03.2010, Auftragsnummer 04/11, Prüfauftrag Thüringer Staatsarchive, Anlage 2.

Demographische Entwicklung. Der demographisch bedingte Rückgang des Aufgabenumfangs wird nicht parallel zum Rückgang der Bevölkerungszahlen stattfinden, aber im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Haushaltssituation auch nicht unberücksichtigt bleiben können. Er wird im Fachbereich mit einer Stelle bis 2020 und einer weiteren Stelle bis 2030 angenommen.

HOPI. Der Anteil der Archive an den 19 Stellen der gemeinsamen Verwaltung von Archiven und TLDA wird entsprechend dem Anteil der Fachstellen von der Kommission auf 10 Stellen geschätzt. Diese Stellenzahl kann zumindest entsprechend der Reduzierung der Fachstellenzahl verringert werden.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Mit dem Rückgang der Einwohnerzahl wird ein Rückgang der Inanspruchnahme der Staatsarchive verbunden sein. Außerdem hat der Freistaat beim Bestand und besonders bei den Zugängen an Archivalien Spielräume in der Definition der Archivwürdigkeit, soweit Unterlagen nicht zur Rechtswahrung sowie aufgrund von (nicht landesrechtlichen) Rechtsvorschriften dauernd aufzubewahren sind. § 2 Abs. 2 ThürArchivG (ThürArchivG) leitet die Archivwürdigkeit daraus ab, dass die Archivalien als Quellen für die Erforschung und das Verständnis von Geschichte und Gegenwart dienen. Eine Nutzung der Spielräume kann dazu führen, dass bundesweit oder darüber hinaus untergesetzlich abgestimmte Standards aufgegeben oder – wie schon wiederholt in der jüngeren Vergangenheit – neu vereinbart werden.

Archivierungspflichten hat nicht allein die öffentliche Verwaltung und die Pflicht zur Archivierung in öffentlichen Archiven gilt nicht für alle im weiteren Sinne der öffentlichen Verwaltung zuzurechnenden Organisationen. Nach § 20 Nr. 3 und 4 ThürArchivG werden unter anderem öffentlich-rechtliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgenommen, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, und entsprechende Zweckverbände. Besonders das Wirtschafts- und Steuerrecht, aber auch andere Rechtsgebiete regeln Aufbewahrungsfristen und Auswertungsmöglichkeiten. Private Organisationen, aber auch Organisationen der öffentlichen Hand bedienen sich zur Erfüllung von Archivierungspflichten nicht selten anderer privater Unternehmen, die neben der Lagerung von Archivgut auch ein breites Spektrum an Dienstleistungen des Archivmanagements anbieten. Eine – gegebenenfalls erweiterte – Inanspruchnahme derartiger Dienstleistungen sollte auch in Thüringen geprüft werden.

Kommunalisierung. Kommunales Archivgut ist nach § 4 Nr. 1 ThürArchivG von den Kommunen in eigener Verantwortung und Zuständigkeit zu archivieren; die von Kommunen unterhaltenen Archive müssen öffentliche Einrichtungen sein, für die auch die im ThürArchivG vorgegebenen Grundsätze gelten. Als Alternative gewährt § 4 Nr. 2 ThürArchivG die Möglichkeit, kommunale Unterlagen anderen öffentlichen Archiven, die archivfachlichen Ansprüchen genügen, oder den Staatsarchiven anzubieten.

Die Möglichkeit einer Kommunalisierung der Staatsarchive ist im ThürArchivG nicht vorgesehen. Die hohe Zahl der staatlichen Archive und ihre Verteilung über das ganze Land legen aber die Frage nahe, ob die Belegenheitskommunen der Staatsarchive deren Aufgaben mit eigenen archivfachlichen Aufgaben verbinden, sie also übernehmen sollten. Ob daraus Synergieeffekte zu gewinnen wären, hinge unter anderem vom Stand der schon erfolgten Archivalienübernahme durch die Staatsarchive und davon ab, ob die schon vorhandenen fachlichen Kapazitäten der aufnehmenden kommunalen Archive noch Auslastungsreserven haben beziehungsweise, ob mit übertragenen Kapazitäten der staatlichen Archive das kommunale Archivgut wirtschaftlicher verwaltet werden könnte. Zumindest die beiden letztgenannten Voraussetzungen werden kaum gegeben sein. Auch würden mit einer Kommunalisierung die Potentiale aus einer stärkeren Straffung der Archive im staatlichen Bereich entfallen, die zumindest einfacher zu realisieren sind als etwaige Vorteile einer Kommunalisierung.

Behördenkonzentration. Die 87 Fachstellen (einschließlich drei Azubis und sechs unbefristeten Arbeitsverhältnissen) der staatlichen Archivverwaltung verteilten sich 2011 wie folgt auf die sechs Archive: Altenburg 6, Gotha 8, Greiz 6, Meiningen 14, Rudolstadt 13, Weimar 40 Stellen (davon 12 für den gemeinsamen technischen Dienst)¹⁵¹. Die Gebäudeverwaltung der Archive in landeseigenen Liegenschaften und die objektbezogene Verwaltung angemieteter Archivräume erfolgen im Wesentlichen durch den Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA). Fünf der sechs Archivstandorte haben außerdem eine Geschäftsstelle, die mit je einer Stelle ausgestattet ist. Aus einer Zusammenfassung der sechs staatlichen Archive zu einem Landesarchiv (so Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Sachsen) sind neben einzelnen Einsparungsmöglichkeiten im Fachbereich weitere Reduzierungsmöglichkeiten im HOPI-Bereich zu erwarten. Die Koordination auf der Führungsebene würde gestrafft, der Einsatz hochspezialisierter Ressourcen – Personal wie Sachausstattung (Digitales Magazin) – könnte besser gesteuert werden¹⁵² und die fünf Geschäftsstellen könnten bis auf eine entfallen.

Weitere Synergieeffekte lassen sich aus einer Zusammenfassung der Archive mit dem TLDA gewinnen. Eine Zusammenfassung der Archive mit dem TLDA liegt insoweit nahe, als sich beide Verwaltungen mit Zeugnissen der Vergangenheit befassen und Denkmalschutz der Archive bedarf.

So sind trotz der gemeinsamen Verwaltung von Archiven und TLDA – über die 5 Stellen in den Geschäftsstellen der Archive hinaus – einzelne HOPI-Aufgaben bei den Archiven verblieben¹⁵³. Deren Verlagerung in ein gemeinsames Landesamt für Archive, Denkmalpflege und Archäologie Thüringen und die größere Zahl der Beschäftigten unter dem Dach nur einer Behörde würden eine weitere Rationalisierung ermöglichen. Sie sollte deutlich über die 10 % hinausgehen, die sich im Fachbereich aus einer teilweisen Berücksichtigung der Einsparungsvorgaben aus dem FLW-Benchmark ergeben. Bis 2030 sollten entsprechend der weiteren Verminderung der Fachstellenzahl HOPI-Stellen eingespart werden.

Auch eine gemeinsame Dienststelle aus Archiven und TLDA (2011 zusammen 188 Stellen) bleibt für sich zu klein, um einen eigenen HOPI-Bereich zu rechtfertigen. Das gilt umso mehr unter Berücksichtigung von Überhangabbau und Entwicklung der Bevölkerungszahl. Sie sollte deshalb in das TLVwA integriert werden. Die Zusammenlegung von Fachverwaltung (TLDA) und Vollzugsverwaltung (TLVwA) ist in der Thüringer Verwaltungslandschaft keine Einzellösung (Beispiele: Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft).

17.1.5 Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (TLDA)

17.1.5.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie in Erfurt (2011: 96 Stellen, davon 19 HOPI-Stellen) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Fachliche Beratung der Denkmalschutzbehörden (Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA), kreisfreie Städte und Landkreise) und Mitwirkung an denkmalschutzrechtlichen Verfahren,
- Beratung und Unterstützung von Eigentümern und Besitzern von Kulturdenkmälern,
- Führung des Denkmalsbuchs, Inventarisierung und wissenschaftliche Untersuchung von Kulturdenkmälern,
- Bewilligung von Zuwendungen des Landes zur Pflege und Erhaltung von Kulturdenkmälern,
- Bodendenkmalpflege einschließlich Paläontologie,
- Träger des Museums für Ur- und Frühgeschichte Thüringen.

¹⁵¹ Homepage 03.01.2012.

¹⁵² Einzelheiten Haushaltsstrukturkommission, Bericht vom 24.03.2010, Auftragsnummer 04/11, Prüfauftrag Thüringer Staatsarchive, S. 4 ff.

¹⁵³ Siehe auch Haushaltsstrukturkommission, Bericht vom 24.03.2010, Auftragsnummer 04/11, Prüfauftrag Thüringer Staatsarchive, S. 4.

Die HOPI-Aufgaben werden mit 19 Stellen von der dem TLDA zugeordneten gemeinsamen Verwaltung von TLDA und Staatsarchiven wahrgenommen. Von den Fachstellen entfielen 33 auf die Bau- und Kunstdenkmalpflege und 43 auf die Archäologische Denkmalpflege und das Museum für Ur- und Frühgeschichte. Der Leiter des erstgenannten Fachbereichs ist zugleich Landeskonservator, der des zweiten Fachbereichs zugleich Landesarchäologe und Präsident des Amts.

17.1.5.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLDA gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Die Zahl der Stellen im Fachbereich des TLDA sollte nach dem angepassten Maßstab des FLW-Benchmarks um 15 % reduziert werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Anteil des TLDA sollte entsprechend der Reduzierung im Fachbereich verringert werden.
- Der Katalog der Denkmale sollte im Rahmen einer neuen Gewichtung ihrer Bedeutung unter Anlegung eines strengeren Maßstabs überprüft werden. Einzelne Aufgaben des TLDA sollten den Hochschulen beziehungsweise den Fachbehörden anderer Länder übertragen werden.
- Die Bewilligung von Zuwendungen des Landes kann kommunalisiert oder der Thüringer Aufbaubank (TAB) übertragen werden.
- Die Erteilung von Bescheinigungen nach §§ 31, 25 Thüringer Denkmalschutzgesetz zur Erlangung von Steuervergünstigungen sollte auf die unteren Denkmalschutzbehörden übertragen werden.
- Das TLDA sollte mit den zu einem Landesarchiv zusammengefassten sechs Staatsarchiven in einem Landesamt Archivverwaltung, Denkmalpflege und Archäologie Thüringen zusammengefasst werden. Die Zahl der 24 Stellen im HOPI-Bereich Staatsarchive/TLDA (einschließlich Geschäftsstellen-Stellen der Archive) sollte ab 2012 um 10 Stellen (davon 8 aus der Zusammenfassung der beiden Verwaltungen und der Archive) und bis 2030 zusätzlich um 3 Stellen reduziert werden; dabei sind die zu den Archiven genannten Reduzierungsmöglichkeiten anzurechnen.

Das neue Landesamt für Archivverwaltung, Denkmalpflege und Archäologie Thüringen sollte Teil des Thüringer Landesverwaltungsamts (TLVwA) werden. Daraus ergäbe sich der weitgehende Wegfall eines eigenen HOPI-Bereichs von Staatsarchiven und TLDA.

17.1.5.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte nicht mehr als von 25 % Überhang ausgegangen werden.

Der nachgeordnete Bereich des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kunst (TMBWK) hatte 2011 ohne Schulen und Hochschulen nach Angaben des TFM 639 Stellen. Zu diesem nachgeordneten Bereich des TMBWK gehören die Staatsarchive, das TLDA, die Landessternwarte und die Materialforschungs- und -prüfanstalt (MFPA), außerdem mit Schulbezug die Studienseminare, das Institut für Lehrerfortbildung und Spezial-, Fach- und Kollegschaften. Falls die 160 Stellen, die das TMBWK nach dem FLW-Benchmark und unter Berücksichtigung der Kommunalisierungsunterschiede einsparen kann, auf die betroffenen Verwaltungen verteilt werden, entfielen davon im Fachbereich auf das TLDA 24 Stellen.

Eine Reduzierung in dieser Größenordnung lässt sich allerdings kaum rechtfertigen. In der Zahl der vom TLDA betreuten Kulturdenkmale spiegelt sich die Entwicklung der thüringischen Kleinstaatenswelt in den vergangenen Jahrhunderten wider. Diese historische Besonderheit schließt gerade bei einer Verwaltung, die sich mit den Zeugnissen der Vergangenheit befasst, einen mengenbezogenen Ländervergleich weitgehend aus. Andererseits kann vermutet werden, dass in historisch größeren Ländern mit entsprechender Finanzkraft ein Teil der hinterlassenen Denkmalsbauten höhere Anforderungen an die Personalausstattung der Denkmalbehörden stellt als im Länderdurchschnitt. Außerdem sollten die Gestaltungsmöglichkeiten beim Aufgabenumfang nicht unberücksichtigt bleiben. Das TLDA sollte sich deshalb im Fachbereich an der notwendigen Straffung des Stellenplans mit einer Reduzierung um 15 % beteiligen.

Demographische Entwicklung. Zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Denkmalschutz hat das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz 2010 in einem „Kieler Appell“ alle Akteure in Bund, Ländern und Kommunen aufgefordert, den demographischen Wandel als Chance für das Historische Erbe aktiv zu nutzen¹⁵⁴. Die Denkmalpflege könne im Prozess des Schrumpfens der Städte und Dörfer als integrierender Faktor wirken. Deshalb seien nachhaltige Lösungen zur Erhaltung und Weiterentwicklung des historischen Baubestands zu entwickeln. Die Förderung sei konsequent auf die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden auszurichten, um deren Denkmalbestand zu bewahren.

Der Appell drückt die berechtigte Sorge aus, dass einer geringer werdenden Zahl von Einwohnern mit einem ganz erheblich höheren Anteil älterer Menschen eines Tages die Mittel und die Kraft für Denkmalschutz und Denkmalpflege ausgehen könnten. Der Rückgang der Investitionsmöglichkeiten im Landeshaushalt wird die Zahl der Bewilligungen von Landeszuwendungen betreffen und die Beratung und Unterstützung der Eigentümer bei der Pflege, Unterhaltung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern. So wird sich die Frage stellen, ob die verbleibenden Möglichkeiten auf eine geringere Zahl von Objekten konzentriert werden können und nach welchen Kriterien eine Auswahl zu treffen wäre. Der Rückgang des Aufgabenumfangs wird zwar nicht parallel zum Rückgang der Bevölkerungszahlen stattfinden, doch kann auch die Haushaltssituation nicht unberücksichtigt bleiben. Für die beiden Zeiträume 2011 bis 2020 und 2021 bis 2030 wird mit einer Reduzierungsnotwendigkeit entsprechend der demographischen Entwicklung gerechnet.

¹⁵⁴ www.dnk.de/Appelle_Empfehlungen/n2358; 20.11.2010.

HOPI. Der Abbau des Überhangs im Fachbereich um 15 % kann im HOPI-Bereich nachvollzogen werden, der auf einen Anteil von 9 Stellen an den 19 Stellen der gemeinsamen Verwaltung von Staatsarchiven und TLDA geschätzt wird.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Nach § 2 Thüringer Denkmalschutzgesetz (ThürDSG) definiert sich die Denkmalfähigkeit von Sachen, Sachgesamtheiten oder Sachteilen aus dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung. Im öffentlichen Interesse können auch andere Belange liegen, auch Kostenfragen. So ist gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 ThürDSG eine Belastung von Denkmaleigentümern unzumutbar, wenn die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung nicht durch Erträge oder Gebrauchswert des Denkmals aufgewogen werden. Die öffentliche Hand soll zwar zur Pflege und Erhaltung von Kulturdenkmalen beitragen, aber nur nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel. Daraus ergibt sich ein beträchtlicher Spielraum für den Umfang der Aufgabenlast sowohl der Denkmalschutzbehörden als auch der Denkmalfachbehörde TLDA. Die Fachbehörde wird zwar – was für sie zusätzlichen Einsatz bedeutet – beteiligt werden müssen, wenn auf den Erhalt eines Denkmals verzichtet werden soll, doch wirkt sich eine Reduzierung der Zahl und des Erhaltungsaufwands der Denkmale auch auf den Aufgabenumfang des TLDA aus.

Aus dem Aufgabenkatalog des § 24 Abs. 2 ThürDSG könnte die Nummer 5 (Wissenschaftliche Untersuchung der Kulturdenkmale als Beitrag zur Erforschung der Landesgeschichte) den Hochschulen überlassen und die Nummer 6 (Erarbeitung methodischer Grundlagen auf dem Gebiet der Restaurierung und Konservierung) im Sinne bundesweit einheitlicher Standards an einzelnen Denkmalfachbehörden oder Materialprüfungsstellen gebündelt werden, wie das bei dem Institut für Steinkonservierung Mainz, getragen von Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland und Thüringen, schon geschieht.

Kommunalisierung. Die Bewilligung von Zuwendungen des Landes nach § 24 Abs. 2 Nr. 10 ThürDSG kann kommunalisiert werden, da auch die Kommunen durch § 7 Abs. 2 ThürDSG zu Zuschüssen verpflichtet sind, also entsprechende Verwaltungskapazitäten vorhalten müssen. Das setzt allerdings eine ausreichende Verwaltungskraft voraus, wie sie bei der vorhandenen Gebietsstruktur nur wenige kreisfreie Städte und Landkreise gewährleisten können.

Für die Kommunalisierung der Erteilung einer Steuerbescheinigung nach §§ 7i, 10f und 11b Einkommenssteuergesetz spricht, dass die erforderliche vorherige Abstimmung der Maßnahmen im Rahmen des denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens oder eines Baugenehmigungsverfahrens erfolgen muss und der Antragsteller die Leistung „aus einer Hand“ erhält (die Vorlage kommt schon jetzt von der Kreisebene). Die unteren Denkmalschutzbehörden haben Kenntnis vom Inhalt der Abstimmungen, die Gegenstand des denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens oder eines Baugenehmigungsverfahrens waren. Zudem besitzen sie die notwendigen Fachkenntnisse. Es erfolgt auch hier die vorherige Abstimmung innerhalb des denkmalschutzrechtlichen Genehmigungs- oder Zustimmungsverfahrens. Das TLDA kann bei Bedarf einschreiten.

Als Alternative zur Kommunalisierung kommt eine Übertragung der Bewilligungszuständigkeit auf die TAB in Betracht.

Behördenkonzentration. TLDA und Staatsarchive befassen sich mit Zeugnissen der Vergangenheit, Denkmalfachverwaltung braucht die Archive. Synergieeffekte, die sich daraus ergeben, lassen sich zwar nicht quantifizieren, doch lassen sich über die vorhandene, beim TLDA angesiedelte gemeinsame Verwaltung hinaus Vorteile im HOPI-Bereich erzielen. Insgesamt kann der HOPI-Bereich Staatsarchive/TLDA ab 2015 um 40 %, davon 32 % aus dem Wegfall von fünf Geschäftsstellen der Archive und aus der Zusammenfassung von TLDA und Landesarchiv und bis 2030 zusätzlich um 3 % reduziert werden.

Auch eine Verwaltung mit – Archive und TLDA zusammengefasst – im Fachbereich 154 Stellen (2012) beziehungsweise nach Reduzierung rund 130 Stellen bleibt zu klein, einen eigenen HOPI-Bereich zu rechtfertigen. Das gilt umso mehr unter Berücksichtigung von Überhangabbau und Entwicklung der Bevölkerungszahl. Sie sollte deshalb in das TLVwA integriert werden.

Die Zusammenlegung von (Denkmalschutz-)Fachverwaltung und (Denkmalschutz-)Vollzugsverwaltung ist in der Thüringer Verwaltungslandschaft keine Einzellösung (Beispiel: Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft).

17.1.6 Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhausuniversität Weimar (MFPA)

17.1.6.1 Aufgaben

Die Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhausuniversität Weimar (2011: 43 Stellen¹⁵⁵, davon 14 in Leitung und Stabsstelle Verwaltung und Controlling) hat folgende Aufgabenblöcke¹⁵⁶:

- Prüfung, Überwachung und Zertifizierung von (Bau-)Produkten,
- Analyse des Zustands von Bauwerken und Bauteilen,
- Ermittlung von Schadensursachen.

17.1.6.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des MFPA gehört, einen Überhang von 25 % aus.
- Als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl sollte die Stellenzahl im Fachbereich bis 2020 um weitere 4 % und bis 2030 um zusätzliche 5 % des 2020 erreichten Stands verringert werden.
- Der HOPI-Bereich sollte ab 2012 um 15 % und zusätzlich bis 2020 beziehungsweise 2030 parallel zur Verringerung der Zahl der dauerhaft aus dem Landeshaushalt finanzierten Stellen im Fachbereich zurückgeführt werden.
- Die MFPA sollte privatisiert oder geschlossen werden.

Falls dem Vorschlag zur Privatisierung oder Schließung nicht gefolgt wird, sollte die MFPA mit einer entsprechenden Einrichtung eines anderen Landes zusammengelegt, hilfsweise in ein Landesamt (Landesbetrieb) mit den Aufgaben Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik integriert werden.

¹⁵⁵ Haushaltsplan 2012, EPl. 04, S. 260, Anlage zu Kap. 04 75.

¹⁵⁶ www.uni-weimar.de/mfpa/indx5/de/ueber-die-mfpa/status.

17.1.6.3 Begründung

Überhang. Trotz der Vielzahl von Organisationen mit scheinbar vergleichbaren Aufgaben erweist sich ein Ländervergleich der Personalausstattung beziehungsweise der Personalausgaben als wenig ergiebig. Die Stellenausstattung je Land, ohne Privatunternehmen, reicht von mehr als 400 (Baden-Württemberg¹⁵⁷) über rund 220 (Sachsen¹⁵⁸ und Nordrhein-Westfalen¹⁵⁹), 175 (Hessen¹⁶⁰) und rund 140 (Bayern¹⁶¹) bis zu 20 Stellen (Rheinland-Pfalz¹⁶²). Die Bundesanstalt für Materialforschung und Prüfung hat 1.064 Stellen und ein Ausgabenvolumen von 134 Mio. Euro bei einer Aufgabenspanne, die jeglichen Vergleich ausschließt.

Der Überhang aus dem FLW-Benchmark kann auf kleine Verwaltungen mit einer engen Aufgabenstellung nicht ohne Weiteres übertragen werden. Außerdem nimmt die MFPA im Fachbereich auch Aufgaben als Hochschulinstitut wahr; für die Hochschulen gilt ein anderes Benchmark-Ergebnis. Neben den Beschäftigten, die auf den 43 im Haushaltsplan veranschlagten Stellen geführt werden, finanziert die MFPA aus Drittmitteln beziehungsweise „gemäß Haushaltsvermerk“ 52 Beschäftigte mit teils befristeten, teils unbefristeten Verträgen¹⁶³.

Im Hinblick auf die Disponibilität einer eigenen Materialprüfanstalt sollte aber ein Beitrag der MFPA in Höhe von 25 % aus 28 Stellen im Fachbereich möglich sein.

Demographische Entwicklung. Ein unmittelbarer Zusammenhang der Aufgabenentwicklung bei der MFPA mit der demographischen Entwicklung ist nicht ersichtlich. Man wird aber davon ausgehen dürfen, dass weniger Menschen auch weniger überwachungspflichtige Bauten und Bauprodukte benötigen – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Hersteller. Der Rückgang des Investitionsvolumens im Landeshaushalt wird sich auf die MFPA in ihrer Funktion als Dienstleister auch für Ämter und Behörden, Kommunen und kommunale Unternehmen auswirken. Andererseits erreicht die MFPA mit der Einbeziehung in den Überhangabbau bei den Sonstigen Verwaltungsbereichen eine Größenordnung, die eine lineare Anpassung an den Rückgang der Bevölkerungszahl nicht mehr zuließe, ohne die Funktionsfähigkeit der MFPA in Frage zu stellen. Daraus ergibt sich der Vorschlag, für die MFPA von einem nur teilweisen (in etwa hälftigen) Nachvollzug des Rückgangs der Bevölkerungszahl für ihren dauerhaft aus dem Landeshaushalt finanzierten Stellenbestand im Fachbereich auszugehen.

HOPI. Im HOPI-Bereich ist die Inanspruchnahme durch die Beschäftigten auf den nicht im Haushaltsplan veranschlagten Stellen zu berücksichtigen; sie wird mit der Hälfte der HOPI-Stellen angenommen. Der verbleibende Teil sollte im Verhältnis zu den Reduzierungen im Fachbereich verkleinert werden.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Die MFPA ist Landesbetrieb, sie schließt über ihre Leistungen Verträge und verlangt Entgelte¹⁶⁴. Der Wirtschaftsplan 2012¹⁶⁵ schließt in Einnahmen und Ausgaben mit jeweils 6,5 Mio. Euro ab; in den Einnahmen sind enthalten: 3,6 Mio. Euro Erlöse aus Leistungen und aus Weiterbildung, 1,0 Mio. Euro Erlöse aus Förderung, Forschung und Entwicklung, 1,8 Mio. Euro Zuweisungen und Zuschüsse.

¹⁵⁷ www.mpa.uni-stuttgart.de.

¹⁵⁸ www.ifw-dresden.de.

¹⁵⁹ www.mpanrw.de.

¹⁶⁰ www.mpa.wiesbaden.de und www.mpa-ifw.tu-darmstadt.de/startseite_mpaigw/index.de.jsp.

¹⁶¹ www.mpa.bv.tum.de.

¹⁶² www.mpa.uni-kl.de.

¹⁶³ Haushaltsplan 2012, Anlagen zu Kap. 04 75.

¹⁶⁴ Verweis auf ein Leistungs- und Entgeltverzeichnis auf der Grundlage von § 7 der AGB, www.uni-weimar.de/mfpa/indx5/de/agg/agg_mfpa_sept2004.pdf.

¹⁶⁵ Haushaltsplan 2012, Anhang zu Kap. 0475.

Die MFPA ist Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstelle (PÜZ-Stelle) nach dem Bauproduktengesetz und nach der Landesbauordnung, zum Beispiel Prüfstelle für Zement, Flugaschen, Mörtel und Klebstoffe für Fliesen und Platten, Natursteinprodukte und Kleinkläranlagen, und sie überwacht und zertifiziert Bauprodukte und Tätigkeiten. Sie prüft Herstellungs- und Instandsetzungsprozesse bei Bauteilen und Bauprodukten und überwacht die Ausführung von Verfahren zur Sanierung von Abwasserkanälen¹⁶⁶. In einem ihrer Arbeitsgebiete werden Werkstoffprüfmaschinen, Prüfgeräte und Prüfvorrichtungen kalibriert und geprüft. Das Fachgebiet Geotechnik der MFPA bietet Forschungs- und Prüfleistungen auf dem Gebiet des Erd- und Grundbaus an, so in der Boden- und Felsmechanik, bei Geokunststoffen und Umweltgeotechnik (zum Beispiel Eigen- und Fremdüberwachung von Deponiebauwerken).

Die Prüfungsaufgaben der MFPA sind nicht an eine Region gebunden. Große Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen haben nur eine beziehungsweise wie Niedersachsen zwar drei, aber eng benachbarte Materialprüfanstalten für die doppelte beziehungsweise dreifache Fläche. Andere Materialprüfstellen sind als Anstalten (zum Beispiel Bund), privatrechtliche Stiftung (Hansestadt Bremen), Universitätsinstitut beziehungsweise als An-Institut (Baden-Württemberg: Stuttgart, Baden-Württemberg: Karlsruhe, Rheinland-Pfalz: Kaiserslautern, Hessen: Darmstadt, Bayern: München, Brandenburg: Cottbus, Sachsen: Dresden II, Schleswig-Holstein: Kiel), als Amt oder Landesbetrieb (Nordrhein-Westfalen) oder als – zum Teil auch materiell privatisierte – GmbH (Berlin/Brandenburg, Brandenburg: Eberswalde, Sachsen: Dresden I, Sachsen: Leipzig) organisiert. Ein Beispiel ist die Gesellschaft für Materialforschung und Prüfanstalt für das Bauwesen Leipzig GmbH (MFPA Leipzig GmbH) mit etwa 100 Mitarbeitern, davon 5 im Bereich Verwaltung (Personal, Rechnungswesen und Finanzen). Sie unterhält Kooperationen mit Universitäten und Hochschulen¹⁶⁷. Niedersachsen hat die Materialprüfung auf drei Ämter/Landesbetriebe (2 x Bau in Hannover und Braunschweig, 1 x Werkstoffe in Hannover) verteilt¹⁶⁸. In Sachsen-Anhalt¹⁶⁹ gibt es keine staatliche Materialprüfung mehr.

Diese Beispiele anderer Länder zeigen, dass für den Teilbereich Materialprüfung der MFPA von der Eingliederung in und an eine Hochschule über die Privatisierung bis zur Auflösung eine breite Spanne an Lösungen gegeben ist, die zu einer Reduzierung der Stellenplan- und/oder Haushaltsbelastung führen würden.

Eine Privatisierung könnte auch in Form einer Eingliederung der MFPA in die TU Ilmenau Service GmbH erfolgen. Die MFPA ist zwar An-Institut der Bauhaus-Universität Weimar, sie hat aber Kooperationsvereinbarungen für die Zusammenarbeit in Forschung und Lehre auch mit den Universitäten Jena und Ilmenau getroffen.

Falls dem Vorschlag zur Privatisierung oder Schließung der MFPA nicht gefolgt wird, sollte diese einem Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik angeschlossen werden. Der HOPI-Bereich, soweit er sich auf die aus dem Landeshaushalt finanzierten Stellen bezieht, würde dann weitgehend entfallen können.

¹⁶⁶ Auszüge aus der Homepage 04.01.2012.

¹⁶⁷ Auszüge aus www.uni-weimar.de/mfpa/indx5/de/ueber-die-mfpa/status/index.php. www.mfpa-leipzig.de (Stand 10.01.2012).

¹⁶⁸ Personalausgaben zusammen lt. Haushaltsplanentwurf 2012/2013 circa 10 Mio. Euro.

¹⁶⁹ Nach Haushaltsplan 2010/2011, Kap. 08012, S. 77 zum 1.1.2005 Überführung des Landesmaterialprüfamt in einen Abwicklungsbetrieb.

17.1.7 Landessternwarte

17.1.7.1 Aufgaben

Die Landessternwarte Tautenburg (2011: 23 Stellen, davon 6 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Forschung insbesondere in den Bereichen der Astronomie, der Astrophysik und der Weltraumforschung,
- Ausbildung von Studenten, Diplomanden und Doktoranden der Astrophysik und der Astronomie.

17.1.7.2 Vorschläge

- Die Kommission sieht von einer Empfehlung zum Überhangabbau aus dem hochschulspezifischen FLW-Benchmark ab.
- Ein demographiebedingter Rückgang der Studentenzahlen bis 2030 sollte im Stellenbestand des Fachbereichs nachvollzogen werden.
- Der HOPI-Bereich sollte der Entwicklung im Fachbereich folgen, falls sich daraus keine Einschränkung des Sternwarte-Betriebs ergibt.
- Die Landessternwarte sollte vollständig in die Universität Jena integriert, hilfsweise dem Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) angeschlossen werden.

17.1.7.3 Begründung

Überhang. Die Landessternwarte ist im Hinblick auf den FLW-Benchmark nicht Teil des Bereichs „Hochschulen“, sondern der Sonstigen Verwaltungsbereiche, für die der FLW-Benchmark unter Berücksichtigung von Unterschieden im Kommunalisierungsgrad der Länder einen Überhang von 25 % der Stellen ausweist. Als Hochschulinstitut wäre sie von dem hochschulspezifischen Benchmark erfasst, der nach dem Thüringer Finanzministerium einen Überhang in Höhe von 28,5 % der Stellen aufweist. Darin ist der demographiebedingt bis 2020 erwartete Rückgang der Studentenzahlen berücksichtigt.

Angesichts der hochschulgleichen Aufgaben der Landessternwarte sollte ihr Stellenbestand entsprechend dem Stellenbestand der Gesamtheit des Hochschulbereichs angepasst werden. Forschungsvolumen und Studentenzahl einzelner Hochschulinstitute und Lehrstühle können zwar erheblich von der durchschnittlichen Entwicklung des Hochschulbereichs abweichen. Die Konsequenzen für die Verteilung der Ressourcen sollten aber in den hochschultypischen Verfahren gezogen werden. Dabei würden auch die Möglichkeiten zur Drittmittelfinanzierung berücksichtigt. Die Kommission kann diese Verfahren nicht ersetzen.

Wissenschaftliche Sternwarten/Observatorien finden sich unter anderem auch in Heidelberg (MPI für Astronomie), in Hamburg, München (LMU) und Dresden (TU). Möglichkeiten zum Ländervergleich der Stellenausstattung sind angesichts der Unterschiede in den Funktionen der Einrichtungen nicht gegeben.

Demographische Entwicklung. Auch für das Jahrzehnt ab 2020 sollte der Vorrang der Anpassung von Stellenausstattung und Verteilungsverfahren an den Hochschulbereich gelten.

HOPI. Von den 23 Beschäftigten der Landessternwarte sind 1 Universitätsprofessor als Leiter, 7 Beschäftigte als wissenschaftliche Mitarbeiter und 6 Beschäftigte als wissenschaftlich-technische Mitarbeiter eingesetzt; 3 Mitarbeiter werden im Beobachtungsdienst verwendet. Auf den HOPI-Bereich entfallen 6 Beschäftigte, deren Tätigkeiten (Sekretariat, Haustechnik, Außenanlagen, Gebäudereinigung und Gästebetreuung mit zusammen 4 Stellen) weitgehend liegenschaftsgebunden sind. Bei einer Reduzierung der Zahl der Stellen für das wissenschaftliche und wissenschaftlich-technische Personal würde voraussichtlich der Betrieb der Sternwarte eingeschränkt werden müssen. In diesem Fall wäre auch eine Reduzierung im HOPI-Bereich möglich.

Behördenkonzentration. Die Landessternwarte ist eine zu kleine Einrichtung, als dass ihr selbständiger Fortbestand die kostengünstigste Lösung sein könnte. Bei einer Eingliederung als Institut in die Universität Jena wären Synergien im Fachlichen wie im HOPI-Bereich möglich. Ein Anschluss an das TLVwA würde Einsparungen im HOPI-Bereich ermöglichen.

17.1.8 Staatliche Studienseminare

17.1.8.1 Aufgaben

Die Staatlichen Studienseminare für Lehrerbildung mit den Standorten Erfurt und Gera mit Außenstelle in Jena (2011: 24 Stellen, davon 8 im HOPI-Bereich) tragen die Verantwortung für die inhaltliche und organisatorische Gestaltung der Ausbildungsabschnitte in der zweiten Phase der Lehrerbildung (Vorbereitungsdienst), § 25 Abs. 2 S. 6 Thüringer Lehrerbildungsgesetz (ThürLbG). Die pädagogisch-praktische Ausbildung im Vorbereitungsdienst erfolgt schulartbezogen an Staatlichen Studienseminaren für Lehrerbildung und Schulen, § 26 Abs. 1 S. 1 ThürLbG. Schulen können durch das für das Schulwesen zuständige Ministerium beauftragt werden, Aufgaben eines schulartbezogenen Studienseminars eines Staatlichen Studienseminars für Lehrerbildung nach § 5 Abs. 2 ThürLbG wahrzunehmen (Seminarschulen), § 26 Abs. 1 S. 2 ThürLbG.

17.1.8.2 Vorschläge

Die Staatlichen Studienseminare zählen beim FLW-Benchmark nicht zum Bereich „Schule“, sondern zu den Sonstigen Verwaltungsbereichen, für die der Benchmark für den Bereich einen Überhang von 32,6 % der Stellen ergeben hat; unter Berücksichtigung von Unterschieden im Kommunalisierungsgrad der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Bei Orientierung am Lehrkräftebedarf, wie er sich aus dem FLW-Benchmark für den Bereich „Schule“ und der Entwicklung der Schülerzahlen in Thüringen bis 2025 ergibt, könnte die Stellenzahl der Staatlichen Studienseminare bis 2020 um 21,8 % und bis 2025 um weitere 4,5 % reduziert werden. Gleichwohl verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung.

17.1.8.3 Begründung

FLW-Benchmark und die Entwicklung der Schülerzahlen können nur jeweils eine von mehreren Grundlagen für die Berechnung des Stellenbedarfs von Studienseminaren sein.

Bewerber, die die Voraussetzungen für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst erfüllen, haben einen Anspruch, im Bundesgebiet ihre Berufsausbildung abschließen zu können; ein Anspruch auf einen Abschluss in einem bestimmten Bundesland und/oder in einem bestimmten Jahr besteht nicht. Andererseits sind sie, auch soweit sie die Zulassungsvoraussetzungen in Thüringen erworben haben, nicht verpflichtet, sich nach Abschluss ihrer Berufsausbildung für den Schuldienst im Freistaat zu bewerben, wie umgekehrt der Freistaat auch Bewerber aus anderen Bundesländern einstellen kann. Außerdem orientieren sich Einstellungen in den Vorbereitungsdienst fachbezogen auch am Bewerberangebot; es dient nicht der Deckung fachbezogenen Lehrkräftebedarfs, wenn mangels Bewerbungen im Defizitfach Bewerber mit Qualifikationen für Überhangfächer eingestellt

werden. Unter Berücksichtigung dieser Umstände und des Lehrerbedarfs im Freistaat Thüringen werden durch Allgemeinverfügung des Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) gemäß § 8 S. 1 Thüringer Gesetz zur Regelung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst für Lehramtsanwärter Ausbildungsplatzhöchstzahlen für den Vorbereitungsdienst für die Lehrämter festgesetzt. Das waren für 2012 für die Lehrämter an Grundschulen, Regelschulen, Gymnasien und berufsbildenden Schulen zusammen 343 Plätze.

Die Expertenkommission hat für die Bedarfsberechnung keine anderen Maßstäbe als das zuständige Ministerium. Sie sieht sich auch außerstande, die Bedarfsberechnung des TMBWK im Rahmen ihres Zeitbudgets zu überprüfen. Daten über einen Ländervergleich Seminarstellen/Referendarstellen sind nicht verfügbar; sie hätten auch nur beschränkte Aussagekraft, da neben den Studienseminaren auch andere Ausbildungsstätten möglich sind, so in Thüringen die Seminarschulen gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 ThürLbG.

17.1.9 Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM)

17.1.9.1 Aufgaben

Das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (2011: 69 Stellen) mit Standort in Bad Berka hat die Aufgabe, die Fort- und Weiterbildung der Lehrer in Thüringen zu organisieren, §§ 40a Thüringer Schulgesetz, 5 Abs. 3 Thüringer Lehrerbildungsgesetz. Des Weiteren erarbeitet es Qualifizierungsprogramme und koordiniert deren Umsetzung.

17.1.9.2 Vorschlag

Das ThILLM zählt beim FLW-Benchmark nicht zum Bereich „Schule“, sondern zu den Sonstigen Verwaltungsbereichen, für die der Benchmark einen Überhang von 32,6 % der Stellen ergeben hat; unter Berücksichtigung von Unterschieden im Kommunalisierungsgrad der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Bei Orientierung am Lehrkräftebedarf, wie er sich aus dem FLW-Benchmark für den Bereich „Schule“ und der Entwicklung der Schülerzahlen in Thüringen bis 2025 ergibt, könnte die Stellenzahl des ThILLM bis 2020 um 21,8 % und bis 2025 um weitere 4,5 % reduziert werden.

Gleichwohl verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung.

17.1.9.3 Begründung

Die Stellenausstattung von Fortbildungseinrichtungen richtet sich zumeist nicht in erster Linie nach der Zahl der Beschäftigten des Zuständigkeitsbereichs, sondern nach deren Fortbildungsbedarf, der durch sehr unterschiedliche und im Lauf der Jahre auch schwankende Faktoren beeinflusst wird. Fortbildungsbedarf bei Lehrern, Schulleitungen und Schulverwaltungen wird durch schulpolitische, schulorganisatorische und fachliche Veränderungen ausgelöst, auch durch Neueinstellungen wie durch die Altersstruktur des Lehrerbstands. Auf Schwankungen im Mengengerüst wird in der Regel nicht durch Stellplanausweitungen oder -reduzierungen, sondern durch Flexibilität in der Inanspruchnahme externer Fortbildner (Moderatoren, Trainer, teilfreigestellte Lehrkräfte) reagiert. Im Hinblick auf den Gesamtaufwand für Fortbildung (Honorare, Nebentätigkeitsvergütungen, Reise- und Unterbringungskosten) kann eine angemessene Stellenausstattung der Fortbildungsplanung und -organisation zur Kostensenkung beitragen.

Ein Ländervergleich würde wegen der Unterschiede im Gewicht der Bedarfsfaktoren keine brauchbaren Daten liefern. Außerdem gibt es erhebliche Unterschiede in der Organisation von Fortbildung; sie reicht vom Vorhalten zentraler Fortbildungsinstitute bis zur weitestgehenden Dezentralisierung.

Das Fortbildungsprogramm des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Schulbereich auf seine Notwendigkeit zu überprüfen, ist nicht Teil einer Funktionalreform.

17.1.10 Staatliches Thüringenkolleg

17.1.10.1 Aufgaben

Das Staatliche Thüringenkolleg in Weimar (2011: 22 Stellen, davon 2 HOPI-Stellen) hat die Aufgabe, Bewerbern auf dem zweiten Bildungsweg die allgemeine Hochschulreife zu vermitteln (§ 2 Abs. 1 Thüringer Kollegordnung).

17.1.10.2 Vorschlag

Das Thüringenkolleg sollte geschlossen werden.

17.1.10.3 Begründung

Das Staatliche Thüringenkolleg bietet bereits berufserfahrenen Erwachsenen die Möglichkeit, die allgemeine Hochschulreife zu erwerben. Schulträger ist das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

Für den Zugang zum Kolleg sind der Realschulabschluss sowie eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine dreijährige Berufserfahrung erforderlich. Außerdem muss eine Eignungsprüfung in den Fächern Deutsch und Mathematik abgelegt werden.

Die Zahl der Schüler nimmt in den letzten 20 Jahren kontinuierlich ab. Waren es im Schuljahr 1992/93 noch 226 Schüler, so verringerte sich deren Zahl im Schuljahr 2002/03 bereits auf 174. Im Schuljahr 2011/12 waren es letztlich nur noch 127 Schüler¹⁷⁰.

Dagegen stiegen die Ausgaben für das Thüringenkolleg von 794.000 Euro im Jahre 2005 auf 849.000 Euro im Jahre 2009 an. Der Haushaltsansatz 2012¹⁷¹ sieht für das Thüringenkolleg 25.000 Euro Einnahmen und 1.332.800 Euro Ausgaben vor, davon 1.306.000 Euro Personalausgaben. Der Stellenplan enthält 15 Stellen für Beamte und 7 Stellen für Arbeitnehmer.

Im Jahr 2006 wurde bereits die Schließung des Thüringenkollegs vorgesehen. Derartige Pläne wurden wiederholt verworfen. Jedoch lässt sich eine Aufrechterhaltung der Schule aufgrund der kontinuierlich sinkenden Schülerzahl bei steigenden Personalkosten nicht mehr rechtfertigen.

Ein Ländervergleich zeigt, dass bereits zwei mit Thüringen vergleichbare Bundesländer vollständig auf ein Kolleg verzichten (Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein)¹⁷². Bis auf wenige Ausnahmen sind die Kollegs in der Trägerschaft von Landkreisen und kreisfreien Städten.

Auch in Thüringen gibt es ein Kolleg in Trägerschaft eines Landkreises. Eine frühere Außenstelle des Thüringenkollegs in Ilmenau (Ilmenaukolleg) wird seit dem Jahr 1993 in Trägerschaft des Ilm-Kreises als eigenständige staatliche Bildungseinrichtung geführt. Auch hier ist eine sinkende Schülerzahl zu beobachten. Im Schuljahr 1993/94 besuchten noch 153 Schüler das Ilmenaukolleg. In den Schuljahren 2004 bis 2006 erreicht die Zahl der Kollegiaten mit 163 ihren Höhepunkt. Im Schuljahr 2011/12 waren es hingegen nur noch 91 Kollegiaten. Der Lehrkörper ist in den Jahren relativ stabil geblieben. Die Anzahl der Lehrer schwankte in den Schuljahren von 2001 bis 2012

¹⁷⁰ www.schulstatistik-thueringen.de.

¹⁷¹ Einzelplan 04, Kap. 04 17.

¹⁷² www.bundesring.de.

zwischen 13 und 15¹⁷³. Dies bedeutet, dass das Ilmenaukolleg aufgrund der sinkenden Schülerzahlen aber gleichbleibendem Lehrkörper durchaus weitere Kollegiaten aufnehmen kann.

Aufgrund der Möglichkeit, das Abitur im zweiten Bildungsweg am Ilmenaukolleg oder bei privaten Anbietern (Fernstudium) abzulegen sowie der insgesamt rückläufigen Schülerzahlen ist eine Schließung des Thüringenkollegs sinnvoll. Die Aufrechterhaltung nur eines Kollegs, des Ilmenaukollegs, in Thüringen ist bei einer Einwohnerzahl von 2,2 Mio. durchaus gerechtfertigt (vergleiche Baden-Württemberg: 6 Kollegs auf 10,8 Mio. Einwohner, Bayern: 6 Kollegs auf 12,6 Mio. Einwohner, Sachsen-Anhalt: 1 Kolleg auf 2,3 Mio. Einwohner). Dies führt zudem zu einer besseren Auslastung des Ilmenaukollegs.

17.1.11 Staatliche Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr

17.1.11.1 Aufgaben

Die Staatliche Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr (2011: 90 Stellen, davon 19 HOPI-Stellen) bietet Ausbildungen zu postsekundären Berufsabschlüssen in Bautechnik, Baudenkmalfpflege, Betriebswirtschaft, Informatik, Logistik, Verkehrstechnik, Heizungs-, Lüftungs-, Klimatechnik und Sanitärtechnik an.

17.1.11.2 Vorschlag

Die Fachschule sollte geschlossen werden.

17.1.11.3 Begründung

Die Staatliche Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr in Gotha wurde 1994 durch den Zusammenschluss der Ingenieurschule für Bauwesen und der Ingenieurschule für Transportbetriebstechnik gebildet. Träger der Fachschule ist der Freistaat Thüringen. Sie untersteht unmittelbar dem Thüringer Ministerium für Bildung Wissenschaft und Kultur (TMBWK). Im Schuljahr 2011/12 hatte sie 528 Schüler in 29 Klassen. Noch im Schuljahr 2003/04 waren es 787 Schüler, seither ist die Zahl der Schüler nahezu kontinuierlich rückläufig¹⁷⁴. Zugelassen sind unter anderem Facharbeiter und Bewerber mit Abitur oder Fachhochschulreife.

Der Haushaltsansatz 2012¹⁷⁵ ist wie folgt: insgesamt 110.200 Euro Einnahmen, insgesamt 5.513.500 Euro Ausgaben (davon 4.597.600 Euro Personalausgaben). Im Haushalt 2012 der Fachschule sind neben 55 Stellen für Lehrer auch 35 Stellen für technisches Personal (Techniker, Laboranten etc.), Verwaltungspersonal und Arbeiter enthalten.

Die Schule ist eine Einrichtung der beruflichen Weiterbildung. Die Bildungsgänge in den Fachbereichen schließen an eine berufliche Erstausbildung und an Berufserfahrung an.

Angesichts der vielfältigen entsprechenden Bildungsangebote in und um Thüringen (auch von privaten Trägern wie zum Beispiel dem Bildungswerk BAU Hessen-Thüringen e.V.) besteht kein Bedarf für eine derartige Fachschule in staatlicher Trägerschaft.

Hilfsweise sollte die Schule in kommunale Trägerschaft übergehen: Der Unterschied in Bildungsauftrag und Schülerschaft zu anderen Schulen in kommunaler Trägerschaft, besonders zu den berufsbildenden Schulen und zu kommunalen Weiterbildungseinrichtungen, ist nicht groß genug, eine staatliche Trägerschaft zu rechtfertigen.

¹⁷³ www.schulstatistik-thueringen.de.

¹⁷⁴ www.schulstatistik-thueringen.de.

¹⁷⁵ Einzelplan 04, Kap. 04 14.

17.1.12 Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA)

17.1.12.1 Aufgaben

Der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement (2011: 95 Stellen, davon 16 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke¹⁷⁶:

- Mitwirkung bei der Bedarfsprüfung von Verwaltungsgebäuden und Beratung der Staatsbauämter bei der Planung und dem Bau von Gebäuden sowie der Durchführung der Bauunterhaltung, soweit diese Aufgabe nicht den Staatsbauämtern übertragen ist,
- Koordination und Deckung des Bedarfs an Verwaltungsgebäuden und sonstigen Grundstücken und Gebäuden durch Miet-, Nutzungs- und Pachtverträge,
- Grundstücksmanagement durch den Erwerb von Grundstücken und durch Veräußerung, Vermietung oder Verpachtung nicht mehr benötigter Liegenschaften¹⁷⁷ an Dritte,
- Aufbau und Pflege eines flächendeckenden Energiemanagementsystems unter anderem durch Information der Staatsbauämter über energetisch auffällige Liegenschaften, Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu geplanten energierelevanten Investitionen¹⁷⁸.

Der Aufgabenumfang im Jahr 2010 war gekennzeichnet durch ein Verwaltungsgrundvermögen des Freistaats von circa 1 Mio. m² genutzter Fläche, 112 Objekte des Allgemeinen Grundvermögens (AGV), 182 gemietete Liegenschaften, 205 landeseigene Liegenschaften, circa 50 nicht mehr benötigte Liegenschaften (unbebaute Grundstücke, Wohnhäuser, Büro- und Geschäftshäuser, Klinikbauten, Internatsgebäude überwiegend in den Kreisen der Südhälfte), 1,3 Mio. Euro Erträge aus dem Verkauf von AGV (2008: 2,5 Mio. Euro), eine Bilanzsumme von 1,4 Mio. Euro, ein Treuhandkapital von 691 Mio. Euro und 472 betreute Dienststellen. Als wachsender Aufgabenbereich erwiesen sich Aneignungsrechte (294 Liegenschaften) und besonders Fiskalerbschaften (rund 300 Liegenschaften), bei denen die Kosten – unter anderem Verkehrs- und Bestandssicherung beziehungsweise Abbruch – nicht selten höher sind als die Erträge beziehungsweise Erlöse.

17.1.12.2 Vorschläge

- Die Thüringer Finanzverwaltung hat nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums in Vergleich mit den Flächenländern West einen pauschalen Stellenüberhang von 6,4 % (2009). THÜLIMA ist bei diesem Vergleich als Teil der Finanzverwaltung behandelt worden, so dass das 6,4 %-Ergebnis des Benchmarks zunächst auch hier gilt.
- Die Stellenausstattung von THÜLIMA sollte im Fachbereich in den folgenden Jahren dem Abbau der Stellen der Landesverwaltung folgen.
- Der HOPI-Bereich sollte am Überhangabbau teilnehmen und im Übrigen der Entwicklung im Fachbereich folgen.
- THÜLIMA könnte mit Ausnahme der Eigentümerfunktion in die Rechtsform einer GmbH umgewandelt oder seine Aufgaben einer bestehenden privatrechtlichen Gesellschaft übertragen werden, falls dem folgenden Konzentrationsvorschlag zur Zusammenführung mit der Bauverwaltung nicht gefolgt wird. Dann würden bis auf eine Steuerungseinheit sämtliche Stellen entfallen.
- THÜLIMA sollte mit Ausnahme der Eigentümerfunktion mit dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) und den Straßenbauämtern (SBÄ) zu einem Landesbetrieb (Landesbetrieb) für Bau, Verkehr und Liegenschaften zusammengefasst werden.

¹⁷⁶ Betriebssatzung des Landesbetriebs Thüringer Liegenschaftsmanagement vom 01.08.2008, § 2 Abs. 2.

¹⁷⁷ www.thueringen.de/de/thuelima/immobilien, Stand 15.01.2012.

¹⁷⁸ www.thueringen.de/de/thuelima/gebäudebewirtschaftung, Stand 15.01.2012.

17.1.12.3 Begründung

Überhang. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Fachbereich des THÜLIMA zum Überhang aus dem FLW-Benchmark beigetragen hat, ist gering. Mit der Zugehörigkeit von THÜLIMA zur Finanzverwaltung ergibt sich im Vergleich mit den Flächenländern West ein pauschaler Überhang in Höhe von 6,4 %. Ein Ländervergleich könnte bei den Daten zur Relation von Personalstellen einerseits und dem Gesamtumsatz, betreuten Objekten (Gebäudebewirtschaftung), Mietobjekten und veräußerten Liegenschaften andererseits ansetzen. Auch wären Vergleiche mit den Immobiliendiensten großer Unternehmen der Privatwirtschaft denkbar. Vergleiche dieser Art hätten allerdings nicht allein das Zeitbudget der Expertenkommission gesprengt. Sie wären auch im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit von Auftragslage und Ergebnissen in den Ländern und auf die Schwankungen der Geschäftsjahre nur unter Hinnahme erheblicher Unschärfen möglich.

Demographische Entwicklung. Die Aufgaben von THÜLIMA dürften mit der Verkleinerung der Landesverwaltung einerseits im Hinblick auf beispielsweise Gebäudebewirtschaftung und Anmietungen zurückgehen, andererseits etwa bei Immobilienveräußerung oder Mietwechsel wachsen. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung ist nicht gegeben, auch kein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Rückgang des Investitionsvolumens. Der Rückgang der Finanzierungsmöglichkeiten, der aus dem Rückgang der Bevölkerungszahlen folgt, betrifft aber auch das THÜLIMA.

HOPI. Der HOPI-Bereich liegt deutlich über Erfahrungswerten. Er sollte deshalb am Überhangabbau im Maßstab der Finanzverwaltung teilnehmen. Im Übrigen sollte er der Entwicklung im Fachbereich folgen.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. THÜLIMA ist fiskalischer Teilnehmer am Immobilienmarkt ohne hoheitliche Aufgaben. Dafür bietet sich die Rechtsform einer GmbH an, sofern steuer- und europarechtliche Aspekte dies nicht als unzumutbar erscheinen lassen. Soweit das THÜLIMA Eigentümerfunktion wahrnimmt, muss diese Aufgabe in der Landesverwaltung verbleiben.

Behördenkonzentration. Vor etwa fünf Jahren hat die WIBERA Wirtschaftsberatung AG vorgeschlagen, zunächst die damals noch getrennten Verwaltungen für Hochbau und Straßenbau zusammenzulegen und sie in einem zweiten Schritt mit dem Liegenschaftsmanagement zusammenzuführen. Der Vorschlag liegt auch heute nahe, da TLBV und THÜLIMA in Teilen durchaus verwandte beziehungsweise auf Kooperation angewiesene Aufgaben haben. Außerdem gibt es in anderen Flächenländern sowohl Zusammenfassungen von Hoch- und Straßenbau – wie in Thüringen – als auch Zusammenfassungen von Hochbau und Liegenschaftsmanagement.

Die Aufgaben der Straßen-Abteilungen des TLBV und der SBÄ berühren das Aufgabenspektrum des THÜLIMA nur am Rande, etwa im Hinblick auf Prozesserfahrungen, Materialkenntnisse, Wertzusammenhänge von zum Verkauf stehenden Landesimmobilien, Straßenbauplanungen und Einzelfälle des SBÄ-Sachgebiets Grunderwerb. Größer sind die Überschneidungen beziehungsweise Ergänzungsmöglichkeiten zwischen Hochbau und Liegenschaftsmanagement.

Vereinzelt nennt der Geschäftsverteilungsplan des TLBV ausdrückliche Parallelen zu Aufgaben von THÜLIMA. Im Wesentlichen läge der Vorteil einer Zusammenfassung aber beim unmittelbaren gegenseitigen Zugang zu den Kenntnissen und Erfahrungen aus dem Gebäudemanagement beziehungsweise der Gebäudebewirtschaftung. In der Frühphase (Raumprogramm, Architektur, Materialienvorgaben) von Neu- und Umbauten – und dem entsprechend auch von Anmietungen – entscheiden sich der Medienverbrauch (Gas, Wasser, Energie) in der Betriebsphase und der Unterhaltungsaufwand für die Lebensphase des Objekts; erfahrungsgemäß entfallen etwa 80 % der Gesamtkosten – Summe aus Baukosten und Bewirtschaftungskosten – auf die Betriebskosten. Teilweise entscheiden sich mit dem Objekt auch der Personalbedarf für den Inneren Dienst und die räumlichen Bedingungen von Führung und Zusammenarbeit. Für Wertermittlungen auch bei Anmietungen und Veräußerungen beziehungsweise bei der Kontrolle privater Wertermittler und bei

der Schätzung nutzerverursachter Schäden sollte die Expertise der Bauverwaltung unverzichtbar sein, auch bei der Einschätzung, welche Kosten die Anpassung einer Anmietung an den Bedarf (Raumprogramm) des vorgesehenen Nutzers auslöst. Das alles spricht für die Zusammenlegung von Liegenschaftsmanagement und Bauverwaltung.

Dem könnte das Interesse des TFM entgegenstehen, unmittelbar auf ein marktorientiertes Immobilienmanagement zugreifen zu können. Eine Zuständigkeit des TFM für den Baubereich insgesamt wäre zwar, was den Hochbau betrifft, nicht ohne Beispiel, doch drängen die Größenverhältnisse von THÜLIMA und TLBV diese Lösung nicht unbedingt auf. Dem Zugriffsinteresse des TFM wäre auch durch eine getrennte Fachaufsicht Rechnung zu tragen.

Von den kleineren Flächenländern verfügt das Saarland über ein Amt für Bau und Liegenschaften als Abteilung des Landesamts für Zentrale Dienste neben einem Landesbetrieb für Straßenbau, Mecklenburg-Vorpommern über einen Betrieb für Bau und Liegenschaften, Brandenburg über einen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen. Auch Schleswig-Holstein hat eine Verwaltungseinheit, die Bau und Liegenschaften zusammenführt, allerdings ohne Immobilienerwerb und -veräußerung. Unter den großen Flächenländern hat zum Beispiel Nordrhein-Westfalen einen Landesbetrieb für Bau- und Liegenschaftsmanagement. Die Rechtsformen reichen von Ämtern (Schleswig-Holstein, Saarland) über Landesbetriebe (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen) bis zur Anstalt öffentlichen Rechts (Schleswig-Holstein: Amt für Bundesbau als Aufsichtsbehörde über die Anstalt öffentlichen Rechts Gebäudemanagement, die auch für Landesbauten zuständig ist).

Alle genannten Länder haben neben diesen Verwaltungseinheiten, die Bau und Liegenschaften zusammenfassen, eine Verwaltung für (Straßen-)Bau und Verkehr, als Landesbetrieb (Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) oder Landesamt (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg).

Ein Grund für ein Entweder-Oder von Liegenschaftsmanagement/Hochbau und Hochbau/Straßenbau ist nicht ersichtlich. Mit der Eingliederung des THÜLIMA in ein Landesamt (Landesbetrieb) für Bau und Liegenschaften könnten Stellen zumindest in der Größenordnung des HOPI-Bereichs des THÜLIMA entfallen, soweit sie nicht Aufgaben der Eigentümerfunktion betreffen.

17.1.13 Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ)

17.1.13.1 Aufgaben

Der Landesbetrieb Thüringer Landesrechenzentrum (2011: 112 beziehungsweise¹⁷⁹ 214 Stellen, von denen als HOPI-Bereich lediglich 1,75 für Personal und Inneren Dienst und 2,8 für Finanzen, Recht und Organisation ausgewiesen waren) hat folgende Aufgabenblöcke¹⁸⁰:

- Zentrales Softwarehouse der Landesverwaltung,
- Zentrales Rechenzentrum der Landesverwaltung (Betreuung von Großrechnern und Zentralservern, Vorhaltung von Speichermedien mit besonderen Kapazitäten oder besonderem Sicherheitsbedürfnis, Massendruckverfahren) seit der 2011 erfolgten Eingliederung des Zentrums für Informationsverarbeitung (ZIV, ehemals 103 Stellen, heute in den 214 Dienstposten des TLRZ enthalten) der Landesfinanzdirektion,
- Anbieter von IT-Dienstleistungen für kommunale Gebietskörperschaften, Vereine und Verbände.

¹⁷⁹ Mit Eingliederung des Zentrums für Informationsverarbeitung.

¹⁸⁰ www.tlrz.thueringen.de, 26.03.2012.

Die – ohne die Aufgaben für die Finanzämter – mehr als hundert Fachaufgaben und Fachverfahren reichen vom Archäologischen Informationssystem über das Digitale Passantrags- und Einwohnermeldewesen bis zur Software für die Verwaltung der Kindertagesstätten und zum Friedhofskataster, vom Personalsystem Land bis zum System für (kommunale) Ordnungswidrigkeitsverfahren.

17.1.13.2 Vorschläge

- Ein Stellenabbau wird beim TLRZ nicht vorgeschlagen. Der Personalbedarf des TLRZ wird als Folge des Stellenabbaus bei den anderen Verwaltungen eher steigen als zurückgehen.
- Das Thüringer Finanzministerium (TFM) sollte den anderen Verwaltungen darlegen, welche besonderen Umstände beziehungsweise besonderen Regelungen es dem TLRZ ermöglichen, für die eigene Verwaltung (HOPI) mit weniger als 5 % des Stellenbestands auszukommen.
- Die Bearbeitung der Steuerdaten sollte an ein anderes Land abgegeben beziehungsweise auf eine Mehrländer-Anstalt übertragen werden.
- Das TLRZ sollte die zentrale IT-Beschaffung für die gesamte Thüringer Landesverwaltung übernehmen.
- Das TLRZ sollte mit dem Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) und dem Thüringer Landesamt für Vermessung und Geologie (TLVermGeo) zu einem Landesamt (Landesbetrieb), der sich mit der Informations- und Datenverarbeitung befasst, zusammengefasst werden.

17.1.13.3 Begründung

Überhang. Das TLRZ, ohne das mittlerweile eingegliederte ZIV, unterliegt grundsätzlich dem allgemeinen Stellenabbau der Sonstigen Verwaltungsbereiche nach FLW-Benchmark, der nach Angaben des TFM 32,6 %, unter Berücksichtigung der Unterschiede im Kommunalisierungsgrad der Länderverwaltungen 25 % beträgt. Das ZIV hingegen als vormaliger Teil der Landesfinanzdirektion (LFD) ist beim FLW-Benchmark nicht als Teil der Sonstigen Verwaltungsbereiche, sondern als Teil der Finanzverwaltung in den Vergleich einbezogen worden, der bei der Finanzverwaltung nach Angaben des TFM insgesamt einen Überhang von 6,4 % ergeben hat.

Aufgrund der Situation des E-Governments in Thüringen, der Herausforderung, substantielle Fortschritte auf Landes- und Kommunalebene in diesem Bereich zu erzielen, und der Notwendigkeit, die anderen Verwaltungen durch (weitere) IT-technische Umstellung ihrer Verfahrensabläufe beim Stellenabbau zu unterstützen, sieht die Expertenkommission von einer Stellenreduzierung im TLRZ (alt) ab.

Beim Anteil des ZIV an den Stellen des TLRZ kann angesichts des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen den ZIV-Stellen und den 4.369 Stellen, die dem Vergleich mit den Finanzverwaltungen der Flächenländer West unterlegen haben, nur mit Zurückhaltung von einer Wahrscheinlichkeit ausgegangen werden, dass ein Überhang vorhanden ist und sich in der Größenordnung von 6,4 % bewegt. Außerdem könnte ein höherer Überhang zum Ausbau der Datenverarbeitung genutzt und von der Finanzverwaltung mitgetragen werden, ohne dass er sich auf die LFD und/oder die einzelnen Finanzämter unvertretbar auswirken würde. Auf eine Aussage zum Überhangabbau beim Anteil des ZIV an den Stellen des TLRZ kann deshalb verzichtet werden.

Demographische Entwicklung. Aufgabenvielfalt und Aufgabenumfang des TLRZ folgen nicht dem Rückgang von Bevölkerungszahlen oder Investitionsvolumen. Alle anderen Verwaltungen werden im Gegenteil darauf angewiesen sein, dass sie zur Erleichterung des Stellenabbaus vom TLRZ in der (weiteren) IT-Umsetzung ihrer Verfahrensabläufe beim gegenwärtigen Aufgabenbestand wie bei neuen Aufgaben und in der Fortentwicklung von E-Government unterstützt werden. Auf einen Stellenabbau, der sich aus dem Rückgang der Bevölkerungszahl ergibt, sollte deshalb beim TLRZ verzichtet werden. Im Hinblick auf die Entwicklung der Haushaltseinnahmen sollte allerdings vom TLRZ erwartet werden, dass es die Mehraufgaben möglichst ohne Ausweitung des Stellenplans wahrnimmt.

HOPI. Der HOPI-Bereich des TLRZ ist erstaunlich gering mit Stellen ausgestattet. Sollte die Angabe zutreffen, ist kein Stellenabbau möglich.

Länderübergreifende Kooperation. Die fünf Länder Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben die Bearbeitung ihrer Steuerdaten dem Datacenter Steuern (DCS) der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport am Standort Rostock übertragen; die Länder profitieren dort von der Kompetenz und Infrastruktur des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Steuerdatenverarbeitung. Betreut werden hier insgesamt circa 25.000 Arbeitsplätze in den Finanzämtern der Trägerländer. Vor dem Beitritt Niedersachsens konnten die vier anderen Länder im Gesamtaufwand 20 bis 25 % sparen. Mit dem Beitritt Niedersachsens kam ein weiterer Effekt von 17 % dazu. Die beteiligten Länder profitieren von dieser Kooperation im Vergleich zur Alternative „gesonderte Rechenzentren für jedes Land“ mit einem Kostenvorteil von 4,6 Mio. Euro jährlich bei den laufenden Kosten sowie einem Kostenvorteil von 3,6 Mio. Euro bei den Investitionen¹⁸¹.

Der Freistaat Thüringen sollte sich um einen Anschluss an Dataport bemühen oder eine entsprechende Kooperation mit einem anderen Bundesland oder mehreren anderen Bundesländern suchen, ohne auf einem Standort in Thüringen zu bestehen.

Mit der Abgabe der Steuerdaten-Bearbeitung könnten etwa 20 % der Stellen im Fachbereich des TLRZ entfallen oder für neue Aufgaben eingesetzt werden.

Aufgabenkonzentration/Shared Services. Laut Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs beschaffen in der Thüringer Landesverwaltung zurzeit über 50 verschiedene Stellen Hardware, Software und Kommunikationstechnik. 177 Bedienstete befassen sich – meist neben anderen Aufgaben - mit dem Einkauf von IT-Produkten. Diese dezentrale Beschaffung ist sowohl im Hinblick auf das mit diesen Aufgaben betraute Personal als auch auf die durch diese Verfahrensweise verursachte Vielzahl eingesetzter Servertypen, PCs und Softwareversionen unwirtschaftlich. Die IT-Beschaffung sollte deshalb beim TLRZ konzentriert werden. Dazu eignen sich besonders zentrale Rahmenverträgen mit dezentralem Abruf für Standardkomponenten im Hard- und Softwarebereich. Bei Produkten mit Spezialanforderungen setzt zwar die Erarbeitung von Leistungsbeschreibungen und Anforderungsprofilen Spezialkenntnissen auch des Fachbereichs voraus; mit diesen Fachkenntnissen ist aber nicht zwingend auch die notwendige Expertise und Routine im Beschaffungswesen verbunden. Die ausreichende Berücksichtigung der fachlichen Belange bei der einzelnen Ausschreibung, Angebotsbewertung und Vergabe lässt sich leichter organisieren als die gleichmäßige Verteilung von Beschaffungs-Know-how auf alle anfordernden Stellen. Deshalb sollten auch Spezialprodukte zentral beschafft werden.

¹⁸¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/2230, Bericht der Enquetekommission Chancen einer verstärkten norddeutschen Kooperation, S. 49, 50.

Behördenkonzentration. Neben dem TLRZ sind TLS und TLVermGeo in besonders hohem Maße IT-Nutzer in Hardware, Software und Netzbetrieb und deshalb zugleich für ihre Aufgaben auch bedeutende Softwarehäuser. Im Übrigen wird wegen des Zusammenschlusses von TLRZ, TLS und TLVermGeo auf die Erörterung zu den beiden zuletzt genannten Behörden verwiesen. Aus dem Zusammenschluss würden sich deutliche Synergieeffekte im fachlichen IT-Bereich ergeben, die auf mindestens 10 % der Fachstellen geschätzt werden.

17.1.14 Landesamt für Mess- und Eichwesen (LMET)

17.1.14.1 Aufgaben

Das Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen in Ilmenau mit drei regionalen Eichamtsbereichen in Ilmenau, Neustadt/Orla und Nordhausen, dem Metrologischen Prüfamts Ilmenau und dem Beschussamt Suhl (2011: 70 Stellen, davon 7¹⁸² im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Gewährleistung der Voraussetzungen für richtiges Messen im geschäftlichen Verkehr, § 1 Nr. 1 Eichgesetz (EichG),
- Gewährleistung der Messsicherheit in Gesundheitsschutz, Arbeitsschutz, Umweltschutz und in ähnlichen Bereichen des öffentlichen Interesses, § 1 Nr. 2 EichG,
- Prüfung der Übereinstimmung von Nennmenge und Füllmenge bei Fertigverpackungen, § 7 EichG,
- Bestellung von Wägern an öffentlichen Waagen, § 10 EichG.

17.1.14.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des LMET gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Die Zahl der Stellen des LMET sollte im Fachbereich um die Hälfte des Überhangs, der sich aus dem FLW-Benchmark der Sonstigen Verwaltungsbereiche ergibt, also um etwa 12 % gekürzt werden.
- Im Hinblick auf den Bevölkerungsrückgang sollte die Zahl der Stellen im Fachbereich bis 2020 um weitere 4 % und bis 2030 zusätzlich um 5 % des 2020 erreichten Stands gekürzt werden.
- Der HOPI-Bereich des LMET sollte parallel zum Stellenabbau im Fachbereich verkleinert werden.
- Das LMET sollte weitere Teile seiner Aufgaben durch anerkannte und überwachte Private beziehungsweise Kammern wahrnehmen lassen, insbesondere die der Außenstellen.
- Hinsichtlich der verbleibenden Aufgaben sollte das LMET länderübergreifend mit einem anderen Eichamt zusammengeschlossen oder in ein Landesamt (Landesbetrieb) integriert werden, das sich mit Labordiensten, Medizin, Umwelt und Technik befasst, hilfsweise in eine Dienststelle aus Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) und Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV)¹⁸³.

¹⁸² Einschließlich Leitung: 10.

¹⁸³ Bericht der Thüringer Haushaltsstrukturkommission über den Abschluss der Analysen (Entwurf, Stand 07.12.12), zu Prüfauftrag 07/04, S. 66.

17.1.14.3 Begründung

Die Organisationsstruktur des LMET unterscheidet zwischen der Eichdirektion in Ilmenau (18 Beschäftigte) und 5 Außenstellen. Von den 5 Außenstellen des LMET haben drei in der Summe Thüringen abdeckende regionale Zuständigkeiten jeweils für Eichvollzug und Metrologische Kontrollen. Das Metrologische Prüfamt in Ilmenau als vierte Außenstelle ist für Eichvollzug, laborgebundene Eichungen/Prüfungen und Maßanschlüsse zuständig, das Beschussamt Suhl als fünfte Außenstelle für die Prüfung von Waffen, Munitionsprüfung und Schutzausrüstungen. Unterhalb der Amtsleitung sind in der Eichdirektion neben dem Beauftragten für das Qualitätsmanagement und der Abteilung Zentrale Verwaltung (8 Stellen) zwei Abteilungen (5,5 und 3,5 Stellen) mit Querschnittszuständigkeiten für die in den Standorten wahrgenommenen Aufgaben eingerichtet. Die drei Eichamtsbereiche sind mit 14, 7 beziehungsweise 6 Stellen ausgestattet, das Prüfamt mit 18 und das Beschussamt mit 8 Stellen.

Auf den 70 Stellen des LMET werden unter anderem 25 Beschäftigte mit ingenieur- oder naturwissenschaftlicher Ausbildung geführt.

Das LMET erhebt für einen Teil seiner Tätigkeiten Gebühren nach einer Gebührenordnung des Bundes. Der Kostendeckungsgrad liegt bei 60 % der Ausgaben.

Überhang. Der Überhang aus dem FLW-Benchmark kann auf kleine Verwaltungen mit einer engen Aufgabenstellung nicht ohne Weiteres übertragen werden. Würde der Überhangmaßstab auf das LMET angewandt, ergäbe sich daraus im Fachbereich eine Reduzierung, die die Funktionsfähigkeit grundsätzlich in Frage stellte. Andererseits sind Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung des LMET nicht im Einzelnen gesetzlich vorgeschrieben. Deshalb sollte eine Reduzierung von 15 % anstelle des für die Sonstigen Verwaltungsbereiche insgesamt unter Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrads festgestellten Überhangs von 25 % möglich sein.

Demographische Entwicklung. Der demographische Wandel und ein Rückgang der Investitionsausgaben des Landes werden sich auf den Aufgabenumfang des LMET nur mittelbar auswirken, falls und soweit sie zu einem Rückgang der Zahl und Vielfalt von Betrieben mit eichpflichtigen Messgeräten und zu einer Einschränkung der Vielfalt an Fertigverpackungen führt.

HOPI. Der Stellenverbrauch für den HOPI-Bereich des LMET hält sich im Bereich der Erfahrungswerte, auch wenn die extreme Kleinteiligkeit seiner Aufbauorganisation eher erhöhend wirkt.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Beleihung Privater mit Aufgaben des Mess- und Eichwesens sind bei Weitem nicht ausgeschöpft. Im Gesetz selbst sind sie bei „staatlich anerkannten Prüfstellen für Messgeräte für Elektrizität, Gas, Wasser oder Wärme“ und als „Eichung durch den Hersteller“ vorgesehen (§ 2 Abs. 4 S. 1 beziehungsweise S. 2 EichG). Zweifel aus der koordinierenden Zuständigkeit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt des Bundes und wegen etwaiger europarechtlicher Folgen reichen nicht aus, auf die weitere Prüfung dieser aus Sicht der Expertenkommission vorrangigen Lösung zu verzichten¹⁸⁴.

Dabei ist besonders an den Ausbau der Hochschulkooperation zu denken. Das LMET pflegt eine wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Ilmenau. Die TU Ilmenau Service GmbH (TUIS) nimmt mit ihrem Dienstleistungsangebot bereits Aufgaben des LMET beziehungsweise verwandte Aufgaben wahr (zum Beispiel Messungen im eigenen Labor oder beim Kunden, wissenschaftliche Beratungsleistungen, Schulungen und Gutachten, Konstruktionsskizzen zu Erzeugnissen und Prüfeinrichtungen, Berechnungen und Simulationen, Planung und Erstellung von Maschinensteuerungen, Komplettaufbau von Prüf- und Messeinrichtungen, wissenschaftliche Begleitung von verfahrenstechnischen Entwicklungen). Von einer Angliederung

¹⁸⁴ Vergleiche auch Thüringische Landeszeitung 25.07.2012 über entsprechende Regelungen im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes.

an die TU Ilmenau bis hin zur Übernahme durch die TUIS wären sowohl fachliche Synergieeffekte als auch Einsparungen im HOPI-Bereich zu erwarten. Das sollte bei der Frage nach einer „dynamischen“ Finanzierung der Pflichtaufgaben des LMET berücksichtigt werden. Auch die Übernahme von LMET-Aufgaben durch eine der TÜV-Organisationen sollte erwogen werden. Eine spezielle Privatisierungsmöglichkeit beziehungsweise Abgabe an eine Kammer könnte es für das Beschussamt in Suhl geben.

Kommunalisierung. Eine Kommunalisierung von Aufgaben des LMET scheidet schon wegen der hochgradigen Spezialisierung bei landesweiter Zuständigkeit und der geringen Zahl von Beschäftigten aus, auch könnte die entsprechende technische Ausstattung nicht wirtschaftlich vielfach vorgehalten werden.

Länderübergreifende Zusammenarbeit. Die für das Mess- und Eichwesen zuständigen Verwaltungen der Länder sind in der Mehrzahl der Länder eigene Behörden (Ämter, Anstalten, Landesbetriebe) mit bis zu 10 (Nordrhein-Westfalen) Standorten. Zwei Länder haben ihre Mess- und Eichverwaltung mit anderen Verwaltungen zusammengefasst (Baden-Württemberg: Eichdirektion Stuttgart mit 8 Eichämtern „integriert“ in Abteilung 10 des Regierungspräsidiums Tübingen; Saarland: Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz). Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben ihre Eichverwaltungen in die Anstalt „Eichdirektion Nord“ eingebracht). An Länderkooperationen im Sinne gemeinsamer Nutzung von Spezialausrüstungen ist auch der Freistaat Thüringen beteiligt; Staatsverträge dazu gibt es nicht.

Auch die Besonderheit des Beschussamts in Suhl muss eine Mehrländer-Behörde nicht behindern. Das Beschussamt Mellrichstadt/Bayern führt zwar vor allem Schusssicherheitsprüfungen (zum Beispiel von Fahrzeugen), also Materialprüfungen durch, während im Beschussamt Suhl hauptsächlich Jagd- und Sportwaffen geprüft werden (Suhler Beschusszeichen als Marke). Auch eine Mehrländerverwaltung muss aber ortsnahe arbeiten und Standortbesonderheiten berücksichtigen. Die Vorteile der Zusammenfassung liegen gerade in den Möglichkeiten zur weiteren technischen Spezialisierung, außerdem liegen sie im HOPI-Bereich.

Ein gesetzlicher Raumbezug ist für Eichämter nicht vorgesehen. Jede sachlich zuständig Behörde, bei der Eichungen oder sonstige Prüfungen von Messgeräten beantragt werden, ist auch örtlich zuständig, § 11 Nr. 2 EichG. Das erleichtert die Konzentration innerhalb eines Landes und vor allem die Zusammenfassung von Eichämtern mehrerer Länder und ermöglicht letztlich auch den Verzicht auf ein eigenes Eichamt, wie er mit der Drei-Länder-Kooperation von Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verbunden ist.

Behördenkonzentration. Falls die Wege zur Privatisierung gegebenenfalls auch im Rahmen einer Hochschulkoooperation oder zur Mehrländer-Einrichtung nicht besritten werden, sollte das LMET im Hinblick auf seine geringe Größe in ein Landesamt (Landesbetrieb) integriert werden, das sich mit Labordiensten, Medizin, Umwelt und Technik befasst.

17.1.15 Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV)

17.1.15.1 Aufgaben

Der Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz in Suhl mit vier weiteren Standorten in Suhl, Erfurt, Gera und Nordhausen (2011: 247 Stellen, davon 22 im HOPI-Bereich – 16 Stellen im Dezernat 2 und 6 Stellen in den Geschäftsstellen der Regionalinspektionen) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Sicherung und Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit (§ 1 Arbeitsschutzgesetz, unter anderem Arbeitsstättenverordnung, Baustellenverordnung, Betriebssicherheitsverordnung, Bildschirmarbeitsverordnung, Lastenhandhabungsverordnung, Arbeitssicherheitsgesetz in Verbindung mit „Unfallverhütungsvorschrift Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit GUV-V6/7“, Gefahrstoffverordnung, Sozialgesetzbuch VII),
- Überwachung der Einhaltung der Bedingungen, unter denen Produkte und Geräte auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen, einschließlich der Marktbeobachtung („technischer Verbraucherschutz“, § 1 Abs. 1 Produktsicherheitsgesetz, soweit es sich nicht – unter anderem – um Lebensmittel, Futtermittel und nicht-aktive Medizinprodukte handelt).

17.1.15.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLAtV gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Der HOPI-Bereich sollte am Überhangabbau nur in Höhe von 20 % seines Stellenbestands beteiligt werden. Der Reduzierung des Fachbereichs, der sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergibt, sollte der HOPI-Bereich folgen.
- Der TLAtV sollte die Kontrolldichte dem Stellenbestand anpassen und im Sinne einer Aufgabenteilung die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsschutzverwaltungen und mit anderen Prüfdiensten intensivieren.
- Die Arbeitsschutzverwaltung sollte unter Abgabe des chemisch-analytischen Labors und der Zuständigkeit für die aktiven Medizinprodukte nach dem Beispiel Baden-Württembergs kommunalisiert werden. Das setzt allerdings eine deutlich geringere Zahl von aufnehmenden Verwaltungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte voraus.
- Falls die Arbeitsschutzverwaltung nicht kommunalisiert wird, sollten die Regionalinspektionen – nach Zusammenlegung der Regionalinspektion Suhl mit dem Hauptsitz des TLAtV in Suhl – organisatorisch auf Außenstellen des TLAtV reduziert werden.

Der TLAtV kann unter Abgabe seines chemisch-analytischen Labors und der Zuständigkeit für aktive Medizinprodukte der Unfallkasse Thüringen oder dem Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert, hilfsweise auch mit dem Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) zusammengelegt werden.

Das chemisch-analytische Labor des TLA_tV und seine Zuständigkeit für die aktiven Medizinprodukte sollten mit dem TLLV, der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, dem Thüringer Landesbergamt und gegebenenfalls mit dem Landesamt für Mess- und Eichwesen und anderen technisch geprägten Verwaltungen in einem Landesamt (Landesbetrieb) zusammengeschlossen werden, das sich mit Labordiensten, Medizin, Umwelt und Technik befasst.

17.1.15.3 Begründung

Überhang. Der sonstige Verwaltungsbereich des TMSFG (TLA_tV und TLLV) hatte 2011 zusammen 579 Stellen. Davon können aus der Sicht des FLW-Benchmarks unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder 25 % entfallen. Auch wenn der TLA_tV nicht zu den größten Behörden im Freistaat gehört, spricht doch angesichts seiner Stellenzahl eine gewisse Vermutung dafür, dass er an dem Stellenüberhang, der sich aus dem FLW-Benchmark ergibt, im Fachbereich im Verhältnis zu dessen Anteil an den Stellen der Sonstigen Verwaltungsbereiche beteiligt ist. Andere Verwaltungen ähnlicher oder größerer Stellenzahlen, die eine deutliche Minderbeteiligung des TLA_tV kompensieren könnten, sind im Geschäftsbereich des TMSFG nicht vorhanden. Die größeren Verwaltungen in der Summe, auch aus anderen Geschäftsbereichen, müssen zudem schon Abbau-Defizite auffangen, wenn kleinere Verwaltungen bei entsprechender Reduzierung funktionsunfähig würden. Im Ländervergleich (zum Beispiel Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen: 537 Stellen¹⁸⁵ bei 18 Mio. Einwohnern) ergibt sich auch bei Abbaubeteiligung keine Unterausstattung des TLA_tV.

Demographische Entwicklung. Die demographische Entwicklung bis 2020 wird sich kaum auf die Aufgabenvielfalt im Fachbereich des Arbeitsschutzes auswirken. Der Aufgabenumfang dagegen wird dem demographischen Wandel folgen, wenn auch nicht in allen Bereichen linear: Neue Produktionsmethoden können zu höheren Belastungen führen, der Rückgang der Zahl der Beschäftigten und der Jugendlichen wird über den generellen demographischen Faktor hinaus wirksam werden. Außerdem wirkt sich die mit dem Bevölkerungsrückgang und dem Rückgang der EU- und Bundesfinanzierungen verbundene Einschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten des Freistaats Thüringen auch auf den TLA_tV aus. Daraus ergeben sich über den Überhangabbau hinaus entsprechende weitere Reduzierungsnotwendigkeiten. Bis 2030 macht der weitere Rückgang der Bevölkerungszahl eine zusätzliche Reduzierung entsprechend der demographischen Entwicklung der 2020 erreichten Stellenzahl möglich.

HOPI. Die Stellenausstattung für den HOPI-Bereich des TLA_tV liegt unter den Erfahrungswerten. Das sollte beim Überhangabbau berücksichtigt werden. Dem Stellenabbau im Fachbereich, der sich aus dem Rückgang der Bevölkerungszahl ergibt, sollte der HOPI-Bereich folgen.

Kontrolldichte/Standards. Im TLA_tV sind Überwachung und Beratung von rund 34.000 Betrieben verwoben mit 36 branchenbezogenen Spezialaufgaben. Bei den Spezialaufgaben handelt es sich um Querschnittsaufgaben, die für alle oder mehrere Leitbranchen gelten, wie zum Beispiel „Mutterschutz“ oder „Sicherheit von Aufzügen“. Von den Spezialaufgaben werden etwa zwei Drittel in allen vier Regionalinspektionen (Erfurt, Gera, Nordhausen, Suhl) wahrgenommen.

Außerdem obliegt den Regionalinspektionen der „technische Verbraucherschutz“ einschließlich der Marktüberwachung. Er bezieht sich auf Gegenstände des Produktsicherheitsgesetzes, das seinerseits auf 13 EG-Richtlinien beruht und seit dem 1. Dezember 2011 das bis dahin geltende „Geräte- und Produktsicherheitsgesetz“ abgelöst hat; die Gerätesicherheit (zum Beispiel Haushaltsgeräte, Audio- und Videogeräte, Büromaschinen) regelt auf der Grundlage des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSichG) die 9. Produktsicherheitsverordnung (Maschinenverordnung). Das Produktsicherheitsrecht regelt unmittelbar beziehungsweise als Grundlage für Verordnungen die Bedingungen, unter denen Produkte und Geräte im Rahmen einer Geschäftstätigkeit auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen (§1 Abs. 1 ProdSichG; soweit es sich nicht – unter anderem – um Lebensmittel, Fut-

¹⁸⁵ Haushaltsplan 2011, EPI 03, Kap. 03 310, Fachstellen MAIS (37) und TG 74 (498).

termittel und Medizinprodukte handelt). Zusätzliche Anforderungen gelten für Verbraucherprodukte. Der TLA_tV ist zur Kontrolle von Herstellungsprozessen befugt.

Im Zusammenhang mit der Geräte- und Produktsicherheit ist das TLA_tV auch für die Marktbeobachtung zuständig. Die Übereinstimmung der Geräte und Produkte mit den Anforderungen der entsprechenden Verordnungen wird von Konformitätsbewertungsstellen geprüft, die nicht Behörden sind; die Befugnis dazu wird von der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (Gesellschafter sind Bund, Länder und BDI; beliehener Unternehmer) beziehungsweise vom Deutschen Institut für Bautechnik erteilt.

Der Schwerpunkt der Inanspruchnahme des TLA_tV liegt bei den „Betriebskontrollen Sozialvorschriften“¹⁸⁶.

Die Aufgaben des TLA_tV sind der Art nach nahezu ausschließlich bundesrechtlich vorgegeben; § 3 Abs. 1 Nr. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes (ThürASZustVO). Landesrechtliche Aufgaben nennen § 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürASZustVO (Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten) und Nummer 4.7 der Anlage zu § 2 ThürASZustVO (Thüringer Ladenöffnungsgesetz). Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung bleibt Thüringen überlassen; insoweit kann der TLA_tV auf die Haushaltslage Rücksicht nehmen, auch wenn das Prüfintervall des TLA_tV in Bezug auf die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften schon heute recht hoch liegt. Das TLA_tV könnte auf den Stellenabbau mit einer am Unfallrisiko orientierten Streckung der Kontrolldichte im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten, mit weiteren Automatisierungen, mit der Intensivierung von Kooperationen bis hin zu Shared Services und mit – vergleiche die bundesgesetzliche Übertragung von Aufgaben der Produktsicherheit auf Konformitätsbewertungsstellen – Fremdvergaben reagieren¹⁸⁷.

Kommunalisierung. Die Expertenkommission spricht sich vorrangig für eine Kommunalisierung der Arbeitsschutzverwaltung aus. Wie die Existenz von vier Standorten belegt, hat eine gewisse Ortsnähe für die Arbeitsschutzverwaltung besondere Bedeutung, wenn auch nicht jede Leitbranche in jeder Regionalinspektion vertreten ist. Betriebe müssen regelmäßig aufgesucht, Proben genommen und Messungen vorgenommen, bei Unfällen die Betriebe rasch erreicht werden. Die Ortsnähe würde mit einer Kommunalisierung noch verstärkt. Sie ginge aber bei der vorhandenen Gebietsstruktur in nicht mehr vertretbarem Maße zu Lasten der Spezialisierungsmöglichkeiten. Auch bei einer erheblichen Verringerung der Zahl der kreisfreien Städte und Landkreise bliebe in Teilen des Aufgabenspektrums eine Schwerpunktbildung notwendig (wie heute schon länderübergreifend: Rahmenvereinbarung zur arbeitsteiligen Marktüberwachung mit Bayern und Sachsen)¹⁸⁸. Baden-Württemberg hat seine Arbeitsschutzverwaltung auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Aus der Verbindung von vorhandenen betriebsbezogenen Aufgaben (Umwelt-, Wirtschaft, Verkehr, Bauplanung, Versorgung, Entsorgung) der Landkreise und kreisfreien Städte und den TLA_tV-Aufgaben sind Synergieeffekte im Fachlichen zu erwarten, aus der Übernahme der HOPI-Aufgaben deutliche Einsparungsmöglichkeiten (Mengengerüst, Wegfall der Geschäftsstellen der Regionalinspektionen) im Zentralbereich. Die Erfahrungen aus Baden-Württemberg sollten für Thüringen nutzbar gemacht werden.

Zusammenarbeit mit Berufsgenossenschaften und der Unfallkasse Thüringen. Neben der Arbeitsschutzverwaltung befassen sich auch andere Stellen mit Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit beziehungsweise mit Teilgebieten davon, so vor allem Berufsgenossenschaften, die zuständig sind für Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren, für Überwachung in den Unternehmen und Beratung von Versicherten und Unternehmen (§§ 14,17 SGB VII).

¹⁸⁶ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs (des TMSFG), Gutachten 2011, S. 26, Abbildung 8.

¹⁸⁷ Vergleiche arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 74.

¹⁸⁸ Geschäftsverteilungsplan vom 01.04.2010, S. 12.

Für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit beziehungsweise Teilgebiete davon sind auch betriebliche Arbeitsschutzbeauftragte und außerbetriebliche Arbeitsschutzunternehmen und die Unfallkassen der Länder zuständig. Eine Zusammenfassung von Arbeitsschutzverwaltung und Berufsgenossenschaften ist wiederholt diskutiert, dann aber nicht realisiert worden. Sie wäre unter anderem wegen der Unterschiede in der Finanzierung (Berufsgenossenschaften: Beiträge der Unternehmer, § 150 SGB VII) und in den Organisationskriterien (Branchenbezug hier, Raumbezug dort) schwierig und nicht durch Landesrecht regelbar. Beide Hindernisse fehlen (Bundesrecht) oder sind (Finanzierung) deutlich niedriger im Verhältnis zur Unfallkasse Thüringen (Gotha, 108 Beschäftigte; Körperschaft des öffentlichen Rechts; Gesetzlicher Unfallversicherungsträger für Beschäftigte bei Land, Kommunen, Sparkassen, privaten Haushalten und anderen, §§ 128, 129 SGB VII).

Die Unfallkasse Thüringen ist wie die Berufsgenossenschaften zum einen Versicherung. Zum anderen ist sie Präventionsträger mit engem Bezug und teilweiser Doppelung zu den Aufgaben der Arbeitsschutzverwaltung. Die Eingliederung des TLA_tV in eine betriebswirtschaftlich rechnende Organisation würde außerdem zu zusätzlicher Transparenz auf der Kostenseite beitragen. Schleswig-Holstein hat seine Arbeitsschutzverwaltung in die Landesunfallkasse integriert. Da diese Lösung bisher nur in Schleswig-Holstein umgesetzt worden ist, sollten vor einer Übernahme die dortigen Erfahrungen berücksichtigt werden.

Behördenkonzentration. Für Konzentrationen gibt es Beispiele in einer Reihe von Ländern (Bayern: Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Hamburg: Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz; Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen: Mittelbehörden; Mecklenburg-Vorpommern: Landesamt für Gesundheit und Soziales, Niedersachsen: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter mit Zuständigkeit auch für Immissionsschutz; Saarland: Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz; Sachsen-Anhalt: Landesamt für Verbraucherschutz). Auch beim TLA_tV sind im Fachlichen Synergien zu erwarten, wenn die TLA_tV-Aufgaben mit betriebsbezogenen, vor allem „aufsuchenden“ Tätigkeiten anderer Verwaltungen verbunden werden können. Unabhängig davon ergäben sich Einsparungsmöglichkeiten im HOPI-Bereich bei einer Eingliederung in eine größere Landesverwaltung. Für eine Übernahme kommen das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA), ressortbezogen das TLLV in Betracht.

Eine Eingliederung des TLA_tV in das TLVwA würde zu Einsparungen im HOPI-Bereich führen. Fachliche Schnittstellen sind nicht oder kaum vorhanden. Angesichts der Größenordnung, die der TLA_tV nach Abbau von Überhängen aus dem FLW-Benchmark und nach Berücksichtigung des Bevölkerungsrückgangs erreichen würde, wäre die Verwaltung zu klein, einen eigenen Zentralbereich zu rechtfertigen. Die Zentralabteilung des TLVwA hat die größten Erfahrungen mit der Betreuung unterschiedlicher Fachverwaltungen. Deshalb dürften bei einer Eingliederung des TLA_tV Effekte im HOPI-Bereich zu erwarten sein.

Die vom Fachressort angestrebte Zusammenlegung mit dem TLLV hatte angesichts des erreichten Beratungsstands den Vorteil der raschen Realisierbarkeit. Sie wird von der Expertenkommission als vertretbar, aber nicht als optimal angesehen, da Synergieeffekte im Wesentlichen bei einer Eingliederung in das TLLV nur bei HOPI entstehen und hinter den Wirkungen einer Eingliederung in das TLVwA zurückbleiben. Der Geschäftsverteilungsplan des TLA_tV nennt drei Verbindungen zum TLLV: Im Dezernat 1, Fachbereich 1: Geräteuntersuchungsstelle, „gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit TLLV“; im Dezernat 2 (Zentrale Fachaufgaben des Arbeitsschutzes), Fachbereich 2: Koordinierung der Messaufgaben des TLLV und Gefahrstoffanalysen in Zusammenarbeit mit TLLV). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt, bezogen auf die Zusammenlegung von TLLV und TLA_tV, das vom TMSFG in Auftrag gegebene Gutachten¹⁸⁹. Auch diese Effekte reichen jedoch aus, die Zusammenlegung der Beibehaltung des bis 2012 gegebenen Zustands vorzuziehen.

¹⁸⁹ Ähnliches Ergebnis zu der Zusammenlegung von TLLV und TLA_tV: arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 127 f.

Selbst wenn die heutigen Fachstellenzahlen unverändert blieben, würde eine Zusammenfassung der HOPI-Bereiche des heutigen TLA_tV mit der UKT oder einer größeren anderen Verwaltung des Freistaats eine Größenordnung ergeben, die wegen der günstigeren Relation von HOPI-Sockel und Mengengerüst eine Reduzierung auf weniger als 10 % der Fachstellenzahl rechtfertigen würde.

Die Zusammenfassung der Laborbereiche von TLA_tV (chemisch-analytisches Labor und Zuständigkeit für die aktiven Medizinprodukte), TLLV, TLUG und TLL und mehr noch die Konzentration der Verwaltungen für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik würde Einschränkungen in der Laufbahnentwicklung abfedern, die mit einem deutlichen Schrumpfen gerade von technischen Fachverwaltungen in der Regel verbunden sind. Ein Aufgaben- oder Laufbahnwechsel, etwa aus gesundheitlichen Gründen oder aus Veränderungen in der Aufgabenstellung, würde innerhalb einer einzigen Verwaltung leichter zu bewerkstelligen sein als über Verwaltungsgrenzen hinweg.

17.1.16 Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV)

17.1.16.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz in Bad Langensalza (2011: 332 Stellen, davon 28 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke¹⁹⁰:

- Unterstützung der für den Vollzug gesundheitsrechtlicher Vorschriften für Mensch und Tier und für den Vollzug lebensmittelrechtlicher Vorschriften zuständigen Behörden sowie der Gerichte durch medizinische, veterinärmedizinische, chemische, pharmazeutische und andere Untersuchungen, Befunde und Gutachten, § 2 Thüringer Lebensmittelüberwachungsgesetz (ThürLMÜbG),
- Fachaufsicht über die Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter (VLUÄ, übertragener Wirkungskreis) der Landkreise und kreisfreien Städte, § 1 Abs. 2 S. 1, 2 ThürLMÜbG,
- Beratung des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) im Bereich der Aufgabengebiete Infektionserkennung, Infektionsverhütung und -bekämpfung, Umwelthygiene, Untersuchung von Lebensmitteln pflanzlicher und tierischer Herkunft, Tierseuchen-, Zoonosen- und Krankheitsdiagnostik.

17.1.16.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLLV gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Bis 2020 ist als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl eine weitere Reduzierung des Fachstellenbestandes um 4 % und bis 2030 zusätzlich eine Reduzierung des 2020 erreichten Stands um 5 % möglich.
- Der HOPI-Bereich sollte am Überhangabbau nur in Höhe von 20 % seines Stellenbestands beteiligt werden. Der Reduzierung des Fachbereichs, die sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergibt, sollte der HOPI-Bereich folgen.
- Die 49 Landesnormen, die dem TLLV Aufgaben übertragen¹⁹¹, sollten auf die Möglichkeit eines Aufgabenverzichts überprüft werden. Auch weitere Privatisierungsmöglichkeiten sollten geprüft werden.

¹⁹⁰ Präsentation des TLLV bei der Anhörung am 27.02.2012.

¹⁹¹ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 67.

- Das TLLV sollte mit anderen Verwaltungen des Freistaats Thüringen zu einem Landesamt (Landesbetrieb) zusammengefasst werden, das sich mit Labordiensten, Medizin, Umwelt und Technik befasst, hilfsweise – falls diesem Vorschlag nicht gefolgt und der TLAtV nicht kommunalisiert, der Unfallkasse Thüringen oder dem Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) eingegliedert wird – allein mit dem TLAtV zusammengefasst werden.

17.1.16.3. Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte nicht mehr als von 25 % Überhang ausgegangen werden. Angesichts der Stellenzahl des TLLV ist davon auszugehen, dass dieser Überhang das TLLV einbezieht.

Ein vom TMSFG beauftragtes Gutachten¹⁹² hingegen sieht für das TLLV im Fachbereich angesichts der voraussichtlich weiter zunehmenden Regelungsdichte auf EU- und Bundesebene keine größeren Einsparungsmöglichkeiten („bereits schon nicht mehr vollständig zu bewerkstelligenden Aufgabenspektrum“). Aus einem hier begrenzt möglichen Ländervergleich der Stellenausstattung¹⁹³ ergibt sich allerdings, dass – bezogen auf Stellen je 1.000 Einwohner – nur Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt über Thüringen liegen (0,167 beziehungsweise 0,179 zu 0,144), während der Abstand zu Sachsen (0,119) und vor allem zu den beiden zum Vergleich herangezogenen Flächenländer West mit 0,116 (Rheinland-Pfalz) und 0,083 (Schleswig-Holstein) die Überhangvermutung deutlich stützt.

Demographische Entwicklung. Die demographische Entwicklung und die Entwicklung der freistaatlichen Investitionsaufgaben führen nicht unmittelbar zu einem geringeren Stellenbedarf beim TLLV. Ein geringerer Verbrauch könnte sich über geringere Betriebszahlen in Produktion und Handel auswirken, doch wird diese Auswirkung deutlich hinter dem Rückgang der Bevölkerungszahl zurückbleiben. Allerdings wirkt sich die mit dem Bevölkerungsrückgang und dem Rückgang der EU- und Bundesfinanzierungen verbundene Einschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten des Freistaats auch auf das TLLV aus. Die Stellenplanplanreduzierung sollte deshalb der Tendenz nach dem Rückgang der Bevölkerungszahl folgen, ohne ihn linear nachzuvollziehen. Die Auswirkungen werden mit 4 % angenommen. Bis 2030 macht der weitere Rückgang der Bevölkerungszahl eine entsprechende zusätzliche Reduzierung möglich.

HOPI. Die Stellenausstattung für den HOPI-Bereich des TLLV liegt unter den Erfahrungswerten. Das sollte beim Überhangabbau berücksichtigt werden. Dem Stellenabbau im Fachbereich, der sich aus dem Rückgang der Bevölkerungszahl ergibt, sollte der HOPI-Bereich folgen.

¹⁹² arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 71.

¹⁹³ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 27, Abbildung 9.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Das TLLV ist Fachaufsichtsbehörde gegenüber den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern sowie gegenüber den Gesundheitsämtern der Landkreise und kreisfreien Städte, Überwachungsbehörde und Untersuchungsbehörde in Tierseuchenbekämpfung und Tierschutz, Lebensmittelwesen (tierische wie pflanzliche Lebensmittel), für Pharmazie, Infektions- und Umwelthygiene, in Bakteriologie, Mykologie, Parasitologie, Virologie und Gentechniküberwachung (§ 3 Thüringer Lebensmittelzuständigkeitenverordnung (ThürLÜZVO)).

Das TLLV führt in mehr als 200 Laboren jährlich etwa 500.000 Veterinäruntersuchungen, 17.000 Lebensmitteluntersuchungen und 200.000 Medizinaluntersuchungen durch¹⁹⁴. Das vom TMSFG in Auftrag gegebene Gutachten nennt 54 EU-Normen, 99 Bundesnormen und 49 Landesnormen als Grundlagen der hoheitlichen Aufgaben des TLLV¹⁹⁵. Die Landesnormen sollten auf die Möglichkeit eines Aufgabenverzichts überprüft werden, denn in den von EU und Bund vorgegebenen Aufgaben ist mit einer Fortsetzung des Trends zur Steigerung der Regelungsdichte und zur Anhebung der Standards zu rechnen¹⁹⁶.

Das TLLV hat bereits zahlreiche Aufgaben an Private übertragen¹⁹⁷, so freiwillige Aufgaben zunächst an den Thüringer Gesundheitsdienst e.V., nach dessen Auflösung an die Thüringer Tierseuchenkasse, eine beitragsfinanzierte Solidargemeinschaft der Tierbesitzer (§ 6 Thüringer Tierseuchengesetz; Aufsicht: TMSFG)¹⁹⁸. Die Notwendigkeit, zum Abbau von Stellenüberhängen aus dem FLW-Benchmark und aus der demographischen Entwicklung beizutragen, sollte zur Prüfung weiterer Privatisierungsmöglichkeiten veranlassen.

Auch bei den Laboruntersuchungen sollten Privatisierungsmöglichkeiten – über das schon Erfolgte hinaus – geprüft werden. Dazu könnten den Interessenten TLLV-Labore überlassen werden, bei denen wegen des Stellenabbaus freie Kapazitäten entstanden sind beziehungsweise entstehen¹⁹⁹. Zwar hat das TLLV zu mehr als 90 % hoheitliche Aufgaben²⁰⁰, doch verlangen diese Aufgaben nicht in jedem Fall in der gesamten Aufgabentiefe den Einsatz eigenen Personals.

Auch auf den Thüringer Verband für Leistungs- und Qualitätsprüfung in der Tierzucht e. V. (TVL) könnten weitere Aufgaben übertragen werden. Der TVL ist bereits auf der Grundlage eines Vertrags mit dem TMSFG die zuständige Stelle nach der Viehverkehrsverordnung für die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen sowie regionale Stelle für die zentrale Datenbank im Rahmen des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere. Außerdem wurde dem TVL die Funktion einer privaten Kontrollstelle für die Durchführung der Überprüfungen von Betrieben im Rahmen der Überwachung nach § 4 Abs. 2 S. 1 Rindfleischetikettierungsgesetz übertragen²⁰¹. Für diese Tätigkeit erstattet das Land dem TVL die entstehenden notwendigen Aufwendungen auf der Basis einer vertraglichen Vereinbarung.

Das TLLV ist auch das Vorsorgezentrum für Kinder (U-Untersuchungen). Außerdem ist ihm die Gewährleistung der lückenlosen Durchführung notwendiger Kontrolluntersuchungen im Rahmen des Neugeborenen-Hörscreenings einschließlich der entsprechenden Bestätigungsdiagnostik sowie des Neugeborenenenscreenings auf angeborene Stoffwechsel- und Hormonstörungen übertragen²⁰². Das TLLV selbst hat die Abgabe der genannten Aufgaben unter der Voraussetzung vorge-

¹⁹⁴ Präsentation des TLLV bei seiner Anhörung am 27.02.2012; arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 17.

¹⁹⁵ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 67.

¹⁹⁶ Beispiele aus 2000 bis 2010 im arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 66.

¹⁹⁷ Vergleiche Präsentation des TLLV bei der Anhörung am 27.02.2012, Kap. 5, 6.

¹⁹⁸ www.thueringertierseuchenkasse.de.

¹⁹⁹ arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 48 ff.

²⁰⁰ Präsentation des TLLV bei der Anhörung am 27.02.2012, Kap. 6.

²⁰¹ § 2 Thüringer Rindfleischetikettierungsverordnung.

²⁰² Thüringer Gesetz zur Förderung der Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen für Kinder und Thüringer Verordnung über die Errichtung und die Aufgaben des Vorsorgezentrums für Kinder.

schlagen, dass eine ärztliche Leitung gewährleistet ist. Die Expertenkommission empfiehlt, Angebote von Privaten einzuholen; sollten sie den Aufgabenbereich günstiger wahrnehmen können als das TLLV, wäre der Aufgabenbereich unter fortdauernder staatlicher Aufsicht und Finanzierung zu privatisieren.

Kommunalisierung. Das TLLV ist zentrales Labor für die VLUÄ der Landkreise und kreisfreien Städte, die auch selbst in eigenen Laboren und unter Einsatz kommunaler Veterinäre und Lebensmittelkontrolleure Untersuchungen durchführen. Trotz dieser engen Verbindung und etwaiger Vorteile kurzer Wege für den Probentransport müsste eine Kommunalisierung der TLLV-Aufgaben an den Spezialisierungsanforderungen scheitern: Fachpersonal und Laborausstattungen lassen sich nicht in gleicher Qualität an zahlreichen Standorten vorhalten und auslasten. Deshalb könnten inhaltliche Schwerpunktbildungen, wie sie für die Kooperation einiger Länder empfohlen werden, auch bei Reduzierung der Zahl der Landkreise und der kreisfreien Städte nicht alle Gebietskörperschaften der Kreisebene einbeziehen. Gegenüber dem zentralen Angebot des Landes wäre auch die Beschränkung auf einzelne kommunale Gebietskörperschaften nicht wirtschaftlicher, sie würde die Transportwege nicht nennenswert verkürzen. In Notsituationen können TMSFG und TLLV die vorübergehende interkommunale Personalverstärkung anordnen, § 1 Abs. 5 ThürLMÜbG.

Länderübergreifende Zusammenarbeit. Vorfälle, die sofortige Untersuchungen verlangen, sind nicht vorhersehbar, doch auch die Intensität der Wahrnehmung präventiver Aufgaben kann von den Ländern nur gesteuert werden, wo übergeordnetes Recht nicht – wie bei der Häufigkeit von Lebensmittelproben – die Kontrollichte vorgibt. Es ist absehbar, dass die kleineren Flächenländer dem Trend zur europa- und bundesrechtlichen Aufgabenmehrung nicht mehr allein folgen können. Sie sollten deshalb ihre Labordienststellen für Lebensmittelsicherheit abgestimmt in der Weise spezialisieren, dass – wie zu einzelnen Aufgaben auch in dem vom TMSFG in Auftrag gegebenen Gutachten vorgeschlagen – jeweils eine Behörde für fünf oder mehr Länder zuständig ist²⁰³.

Behördenkonzentration. Selbst wenn die heutige Fachstellenzahl des TLLV unverändert bliebe, ließe sich bei einer Zusammenfassung des HOPI-Bereichs mit dem anderer großer Behörden (auch mit dem TLAtV²⁰⁴) aus der günstigeren Relation von HOPI-Sockel und Mengengerüst eine Reduzierung im HOPI-Bereich rechtfertigen. Größere Synergieeffekte sind aber im Fachbereich aus einer Zusammenlegung mit anderen Verwaltungen zu erwarten, die für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik zuständig sind²⁰⁵. Auch bei einer Beschränkung der Zusammenfassungen auf die Labobereiche sollte das TLLV einbezogen werden. Falls der TLAtV nicht kommunalisiert oder der Unfallkasse Thüringen oder dem Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert wird, könnte das TLLV auch allein mit dem TLAtV zusammengefasst werden; auch dabei würden im Fachlichen Einsparungsmöglichkeiten entstehen.

Die Zusammenfassung der Laborbereiche und mehr noch die Konzentration der Verwaltungen für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik würde Einschränkungen in der Laufbahnentwicklung abfedern, die mit einem deutlichen Schrumpfen gerade von technischen Fachverwaltungen in der Regel verbunden sind. Ein Aufgaben- oder Laufbahnwechsel, etwa aus gesundheitlichen Gründen oder aus Veränderungen in der Aufgabenstellung, würde innerhalb einer einzigen Verwaltung leichter zu bewerkstelligen sein als über Verwaltungsgrenzen hinweg.

²⁰³ So auch beschränkt auf einzelne Aufgaben: arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 71.

²⁰⁴ Ähnliches Ergebnis arf - Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Organisationsoptimierung des nachgeordneten Geschäftsbereichs, Gutachten 2011, S. 127 ff.

²⁰⁵ Schon heute werden 25 % der Laborfläche des TLLV nicht mehr genutzt.

17.1.17 Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG)

17.1.17.1 Aufgaben

Die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie in Jena mit 5 Nebenstellen in Seebach (Vogelschutzwarte), Weimar, Sondershausen, Suhl und der Geschäftsstelle Stiftung Naturschutz in Erfurt (2011: 473 Stellen, davon 68 im Zentralbereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Technische Fachbehörde für alle Angelegenheiten der Wasserwirtschaft und Gewässerökologie einschließlich Gewässerunterhaltung und Hochwasserschutz (§ 104 Thüringer Wassergesetz),
- Naturschutz (fachliche Beratung und Unterstützung von Landkreisen, kreisfreien Städten und TLVwA einschließlich Bereitstellung wissenschaftlicher Grundlagen, § 37 Abs. 1 Thüringer Naturschutzgesetz),
- Immissionsschutz (Überwachung Luftqualität, Emissionskataster, Lärmkarten, Ballungsraumfestlegung mit Ausweisung von Probenahmestellen unter anderem, § 4 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Immissionsschutzes und des Treibhausgas-Emissionshandels),
- Kreislaufwirtschaft (Aufstellung Abfallwirtschaftsplan, § 9 Abs. 3 Thüringer Abfallgesetz; wissenschaftlich-fachliche Aufgaben der Abfallwirtschaft, § 26 Thüringer Abfallgesetz),
- Geologischer Landesdienst, Bodenschutz, Altlasten,
- Probenahme, Probenuntersuchung und Auswertung.

17.1.17.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der TLUG gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl sollte die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl im Fachbereich bis 2020 um weitere 4 % und bis 2030 zusätzlich um 5 % des 2020 erreichten Stands verringert werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte ab 2012 halbiert werden und bis 2020 beziehungsweise 2030 dem Abbau von Stellen im Fachbereich folgen.
- Die bisher schon praktizierte Zusammenarbeit mit Privaten ist auszubauen.
- Eine Kommunalisierung von Aufgaben der TLUG wird nicht vorgeschlagen.
- Die Abteilung IV „Umwelt“ des TLVwA wird mit Ausnahme des Referats 460 („Ländlicher Raum“) in die TLUG integriert.

Das Thüringer Landesbergamt (TLBA) wird in die TLUG eingegliedert.

Die um die Abteilung IV des TLVwA und das TLBA verstärkte TLUG wird mit dem Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) und gegebenenfalls anderen Verwaltungen zu einem Landesamt (Landesbetrieb) zusammengefasst, die für Labordiagnostik, Medizin, Umwelt und Technik zuständig ist.

Die Labore der Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL), des Thüringer Landesbetriebes für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV, einschließlich Zuständigkeit für aktive Medizinprodukte) und des Landesamts für Mess- und Eichwesen Thüringen (LMET) werden in diese Behörde übertragen.

- Sollte dem vorhergehenden Vorschlag nicht gefolgt werden, sollte die TLUG mit TLL, Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau und dem nicht kommunalisierten Bereich der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst, gegebenenfalls einschließlich der Naturparke und der Biosphärenreservate, zu einem Landesamt (Landesbetrieb) für Umwelt, Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten als zusammenfassende Behörde für den nachgeordneten Bereich des TMLFUN verbunden werden; die Laborbereiche der TLUG und der TLL sollten zu einem Landeslaborbetrieb zusammengefasst werden, der als Abteilung dieser Behörde geführt werden kann.

17.1.17.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden. Aus dem FLW-Benchmark ergibt sich auch für den nachgeordneten Geschäftsbereich des TMLFUN als Teil des Sonstigen Verwaltungsbereichs eine Stellenplanreduzierung um 25 %.

Hätte ein verwaltungsspezifischer Ländervergleich eine höhere Wahrscheinlichkeit, was das Ausmaß des Stellenüberhangs der nachgeordneten Behörden des TMLFUN betrifft, müsste er vorgezogen werden. Angesichts der Vielfalt des Behördenaufbaus in den Landwirtschafts- und Umweltverwaltungen der Länder (allein in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vier unterschiedliche Zusammensetzungen, zum Beispiel Brandenburg: Ländliche Entwicklung, Flurneuordnung und Landwirtschaft; Sachsen: Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; Sachsen-Anhalt: Landwirtschaft, Forsten, Gartenbau) sind jedoch keine behördenscharfe Vergleiche möglich; der Vergleich müsste abteilungsscharf, nicht selten auch referats- oder sachgebiets-scharf sein. Das TMLFUN hat sich im Zusammenhang mit Prüfaufträgen der Haushaltsstrukturkommission um eigene auf die TMLFUN-Verwaltungen bezogene Ländervergleiche mit Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bemüht und ist dabei unter Einbeziehung von Arbeitsbereichen auch jeweils mehrerer Ressorts dieser Länder (Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je 2, Mecklenburg-Vorpommern 4) und für Thüringen auch des TLVwA zu anderen Ergebnissen gelangt, als sie sich aus dem FLW-Benchmark ergeben²⁰⁶. Das bezog sich auch auf die TLUG.

Aus rechtlichen und faktischen Gründen hat die Kommission von einer Untersuchung mit dem Anspruch sachgebietscharfer Behördenvergleiche abgesehen. So würden dabei vielfältige externe Faktoren unberücksichtigt bleiben, die die Aufgabenlast determinieren. Die Länge der zu unterhaltenden Gewässer und die Hochwasserwahrscheinlichkeiten und -dimensionen, der Kommunalisierungsgrad bei der Aufgabenwahrnehmung, Siedlungsdichte, Unterschiede in den Strukturen von Landwirtschaft und Gartenbau, Unterschiede in den Bedingungen der Wasser-, Abwasser- und Kreislaufwirtschaft und anderes mehr sind nur einige von vielen möglichen Beispielen dafür.

So ergibt sich aus einem Ländervergleich der Ausgaben nach Funktionen, dass Thüringen im Haushaltsjahr 2010 in der Funktionsgruppe 33 Umwelt- und Naturschutz je Einwohner 32,38 Euro ausgegeben hat, deutlich weniger als Mecklenburg-Vorpommern (55,20 Euro) und etwas weniger als Sachsen-Anhalt (32,77 Euro), aber deutlich mehr als Sachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (13,71/17,37/18,36 Euro)²⁰⁷. Der Abstand zwischen Thüringen und Sachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein spricht jedenfalls nicht dafür, dass der sich aus dem FLW-Benchmark ergebende Überhang von 25 % für die Aufgabenbereiche Umwelt und Naturschutz außerhalb aller Wahrscheinlichkeit liegt.

²⁰⁶ TMLFUN in der Anhörung am 28.02.2012.

²⁰⁷ Zwischenbericht der Haushaltsstrukturkommission, November 2010: Übersicht über die Funktionen im Ländervergleich – Haushaltsjahr 2010.

Auch angesichts der Stellenzahl der TLUG wird es kaum möglich sein, sie vom Überhangabbau ganz oder zu größeren Anteilen auszunehmen. Es hat auch keinen Vorschlag des TMLFUN gegeben, wegfallende Beiträge der TLUG zum Überhangabbau im eigenen Ressortbereich, der unter den Sonstigen Verwaltungsbereichen der stellenstärkste ist, auszugleichen.

Demographische Entwicklung. Nicht alle Aufgaben der TLUG sind abhängig von der Bevölkerungszahl oder dem Investitionsvolumen des Freistaats Thüringen. Demographieunabhängige Aufgaben machen im Gegenteil einen Großteil der Aufgaben aus. Ein Drittel des gegenwärtigen Personalbestands entfällt allein auf die Abteilung Wasserwirtschaft; beim Hochwasserschutz, bei der Gewässerunterhaltung und bei der Gewässeraufsicht schlägt sich der Rückgang der Bevölkerungszahl kaum nieder. Auch die Überwachung von Umweltradioaktivität und die Erstellung von Luftreinhalteplänen sind nicht beziehungsweise nicht linear einwohnerabhängig.

Andererseits werden als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl Immissionen, Abfallproduktion, Wasserverbrauch und Abwasserproduktion als einige der wesentlichen Kontrollaufgaben der TLUG zurückgehen und die Siedlung wird sich stärker auf städtische und stadtnahe Räume konzentrieren. Auch Natur- und Artenschutz und Bodenschutz könnten davon betroffen sein. Die Sanierung der ehemaligen Wismut-Betriebsstätten (Referate 24, 63) wird in den nächsten Jahren weitgehend abgeschlossen sein²⁰⁸. Andere Komponenten aus dem Zuständigkeitsbereich der TLUG sind von der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung beeinflusst. Dafür sind die staatliche Investitionstätigkeit und -förderung und deren Rückgang nicht ohne Bedeutung.

Außerdem ist neben den fachbezogenen Auswirkungen des Rückgangs der Bevölkerungszahl auch der Rückgang der Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Als Ergebnis der Abwägung der genannten Aspekte sollte der Personalbestand der TLUG zwar nicht parallel zum Rückgang der Bevölkerungszahl, aber doch bis 2020 um 4 % der bis dahin erreichten Stellenzahl und bis 2030 um weitere 5 % angepasst werden.

HOPI. Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich der TLUG (68) liegt in Relation zum Fachbereich (405 Stellen) an der oberen Grenze von Erfahrungswerten. Dazu tragen vor allem die 38 Stellen im „Inneren Dienst“ der TLUG bei, dessen Stärke mit der Vielzahl der zu verwaltenden Grundstücke und Liegenschaften (Messstationen, Hochwasserschutzbauten, etc.) und mit der Verwaltung des vergleichsweise hohen Bestandes an Fahrzeugen begründet wird.

Der Fahrzeugbestand wird mit der Stellenzahl zurückgehen müssen. Es sollte außerdem geprüft werden, ob die Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung nicht durch das Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA) effizienter erfüllt werden kann. Dann sollte es auch unter Berücksichtigung der genannten Besonderheiten möglich sein, die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich entsprechend der Entwicklung im Fachbereich zu reduzieren.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Im Hinblick auf die weitgehenden europa- und bundesrechtlichen Vorgaben für die Aufgaben der TLUG sind nennenswerte Potentiale für den Wegfall von Aufgaben und die Privatisierung von Aufgabenblöcken nicht zu erwarten. In nicht geringem Umfang beteiligt die TLUG Private, die vor allem ehrenamtlich tätig sind, bereits an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (zum Beispiel Wasserprobenentnahme, Pegelmessung). Die Einbeziehung Privater auch über den ehrenamtlichen Bereich hinaus dürfte aber noch ausbaufähig sein.

²⁰⁸ www.wismut.de/de/sanierung_sand.php, vom 12.03.2012.

Kommunalisierung. Die Stellenzahlen der TLUG in den einzelnen Referaten außerhalb der (Labor-)Abteilung 2 schließen eine Aufteilung, wie sie mit einer Kommunalisierung verbunden wäre, nicht grundsätzlich aus. Diese Stellenzahlen sind aber schon heute nicht groß genug, eine Aufteilung auf mehr als vier oder fünf aufnehmende Gebietskörperschaften zu erlauben. Schon dabei müsste mit Einbußen bei der Spezialisierung gerechnet werden. Mit einer Reduzierung zum Abbau des Überhangs aus dem FLW-Benchmark und weiter als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahlen wird auch diese Möglichkeit einer Aufteilung entfallen. Eine Aufteilung der Abteilung 2 wäre ohnehin aus technischen Gründen unwirtschaftlich.

Behördenkonzentration. Aus der Zusammenfassung der technisch-naturwissenschaftlich-medizinischen Verwaltungen beziehungsweise Verwaltungsteile würden sich Einsparungsmöglichkeiten in Raumbedarf, Ausrüstung und Verfahrensabläufen (letzteres besonders im Probenmanagement), Chancen für weitere Spezialisierungen und Möglichkeiten für fachübergreifende Untersuchungen und Erkenntnisse ergeben. Diese Vorteile waren der Grund für die Konzentration von Laborbereichen in anderen Ländern.

Selbst wenn die heutige Fachstellenzahl unverändert bliebe, ließe sich bei einer Zusammenfassung des HOPI-Bereichs der genannten Behörden aus der günstigeren Relation von HOPI-Sockel und Mengengerüst eine Reduzierung im HOPI-Bereich rechtfertigen.

Die Zusammenfassung der Laborbereiche und mehr noch die Konzentration der Verwaltungen für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik würde Einschränkungen in der Laufbahnentwicklung abfedern, die mit einem deutlichen Schrumpfen gerade von technischen Fachverwaltungen in der Regel verbunden sind. Ein Aufgaben- oder Laufbahnwechsel, etwa aus gesundheitlichen Gründen oder aus Veränderungen in der Aufgabenstellung, würde innerhalb einer einzigen Verwaltung leichter zu bewerkstelligen sein als über Verwaltungsgrenzen hinweg.

Die Umweltvollzugsaufgaben, die nach der Kommunalisierung der Umweltverwaltung im Jahr 2008 noch beim Land (Abteilung IV des TLVwA) verblieben sind, sollten mit den Umweltfachaufgaben der TLUG zusammengefasst werden. Angesichts der Größenverhältnisse von Fach- und Vollzugsbereich (405 Stellen im Fachbereich der TLUG, 203 Stellen in der Abteilung IV des TLVwA) verdient die TLUG als aufnehmende Behörde den Vorzug. Damit ließe sich auch den Kommunen gegenüber die Aufspaltung von fachlicher Unterstützung einerseits (TLUG) und Vollzugsaufsicht andererseits (TLVwA) beenden. Die Vorteile aus dieser Zusammenfassung sowohl im Verhältnis zu den Kommunen wie auch im landesinternen Verhältnis von Fach- und Vollzugsverwaltung werden von der Kommission als größer eingeschätzt als die Nachteile, die sich aus dem Verlust der bisherigen Möglichkeit zu behördeninternen Abstimmungen mit anderen Aufgabengebieten des TLVwA ergeben. Industrielle Großvorhaben, die diese Abstimmung unter mehreren Verwaltungen besonders benötigen, sind in einem Land von der Einwohnerzahl und Wirtschaftsstruktur Thüringens zu selten, als dass sie die Behördenorganisation für den Normalfall bestimmen sollten; entsprechende Investitionsprojekte sollten ohnehin mit einer speziellen Aufbauorganisation begleitet werden.

Zur Eingliederung des TLBA wird auf die Ausführungen zum TLBA verwiesen (Kapitel 17.1.18).

TLLV (332 Stellen im Fachbereich) und TLUG (405 Stellen im Fachbereich, davon etwa 90 im Untersuchungsbereich) sind die beiden größten Untersuchungsverwaltungen außerhalb des Hochschulbereichs. Drei der vier Fachabteilungen des TLLV sind Untersuchungsabteilungen mit einem entweder hohen (Abteilung Medizinaluntersuchung) oder nahezu ausschließlichen (Abteilung Lebensmitteluntersuchung, Abteilung Veterinäruntersuchung) Anteil eigener (Labor-)Untersuchungen. Die TLLV ist zugleich Fachaufsichtsbehörde gegenüber den Veterinär- und Lebensmitteluntersuchungsämtern der Landkreise und kreisfreien Städte.

Auch die TLUG ist zu erheblichen Anteilen ihrer Personalkapazität Laborbetrieb und Betreiber von Messnetzen (Klima, Luft, Boden, Gewässer, Grundwasser, Abwasser, Abfall, Radioaktivität etc.). Soweit Labor- und Messaufgaben an private Labore und Messunternehmen vergeben beziehungsweise von Eigenlaboren der überwachungspflichtigen Unternehmen durchgeführt werden, obliegt der TLUG die Qualitätssicherung und Kontrolle. Die Labore, ein Teil der Messaufgaben und die Qualitätssicherung hinsichtlich der Auftragslabore, das Zentrale Labor- und Probenahmenmanagement für Abwasser, Oberflächenwasser und Grundwasser, das zentrale Probenmanagement (unter anderem Annahme und Verwaltung) und das Labordatenmanagement sind in Abteilung 2 Umweltanalytik, Umweltradioaktivität konzentriert. Auch der Geologische Landesdienst (27 Stellen) ist teilweise Prüfungs- und Messverwaltung; er führt hydrogeologische, mineralisch-petrologische, geochemische und geophysikalische Untersuchungen durch und betreibt das Grundwasser-Landesmessnetz²⁰⁹.

Die TLUG führt Radioaktivitätsmessungen auch zur Lebensmittelsicherheit bei pflanzlichen und tierischen Lebensmitteln, bei Mineral- und Tafelwasser durch, das TLLV untersucht Lebensmittel auf Bestrahlung beziehungsweise beurteilt radiometrische Untersuchungsergebnisse von Lebensmitteln; soweit die Zuständigkeit beider Verwaltungen für die Untersuchung von Lebensmitteln darauf zurückgeht, dass Untersuchungsgeräte der TLUG, die dort vorwiegend für andere Aufgaben benötigt werden, nicht zusätzlich im TLLV vorgehalten werden sollen, ist dagegen nichts einzuwenden. Der TLUG obliegen Probenahmenmanagement und Probenmanagement für Abwasser, Oberflächenwasser und Grundwasser und die Kontrolle der Durchführung der analytischen Untersuchungen; einzelne Arbeitsgebiete des TLLV untersuchen unter anderem Mineral-, Tafel- und Quellwasser.

Mit der Integration dieser beiden Verwaltungen lassen sich demnach in den Fachbereichen Synergieeffekte erzielen, die den Überhang-Abbau und die Anpassung der Stellenpläne an den Rückgang der Bevölkerungszahl erleichtern. Allerdings stehen die Standortverhältnisse – TLLV in Bad Langensalza, TLUG-Hauptsitz in Jena – einer baldigen vollen Nutzung der Integrationsvorteile entgegen. Im Laufe der Zeit sollte es aber möglich sein, einerseits freie und wegen des Stellenabbaus frei werdende technische Kapazitäten im Sinne einer Zusammenführung zu nutzen und andererseits Untersuchungen dort hin zu verlagern, wo die technischen und personellen Bedingungen optimal sind. Die Abstimmung von Probenahmen- und Labormanagement und von Messprogrammen ist auch bei mehreren Standorten möglich.

Die drittgrößte Untersuchungsverwaltung ist die Abteilung 200 der TLL mit Hauptsitz in Jena (77 Stellen). Sie betreibt Labore unter anderem für Prüfungen von Boden, Pflanzen, Ernteprodukten, Futtermitteln, Düngemitteln, Saatgut, Milch- und Fleischprodukten, Bio-Abfällen, Drän- und Beregnungswasser und Klärschlämmen. Sie bündelt Probenahmen, Analysen und die Bewertung der Analysenergebnisse. Mit Untersuchungen nach Klärschlammverordnung, Bioabfallverordnung und Düngeverordnung werden private Laboratorien beauftragt; für Kompetenzprüfung und Qualitätssicherung ist die Abteilung 200 der TLL ebenfalls zuständig. Probenlogistik, Auswertung und Außendienst sind im Referat 210 (19 Stellen) konzentriert. Aus einer Verlagerung auch dieser Labor- und Untersuchungsbereiche in ein Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik würden sich ähnliche Vorteile verbinden wie im Falle von TLUG und TLLV.

Das chemisch-analytische Labor und die Zuständigkeit für aktive Medizinprodukte des TLA_{TV} würden unter fachlichen wie unter HOPI-Gesichtspunkten in einer größeren technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltung mit geringeren Personalstärken auskommen.

²⁰⁹ www.tlug-jena.de/de/tlug/wir-ueber_uns.

Das Mess- und Untersuchungswesen des LMET hat weniger fachliche Verwandtschaft mit dem TLLV, der TLUG und der TLL als diese untereinander. Wenn das LMET aber wegen seiner relativ geringen Stellenzahl in die HOPI-Betreuung einer größeren Verwaltung aufgenommen werden sollte, kommen dafür in erster Linie andere technisch-naturwissenschaftliche Verwaltungen in Betracht.

Ohne Einbeziehung des TLLV, des TLaTV-Labors und des LMET bleiben Synergiemöglichkeiten ungenutzt. Eine Zusammenfassung der verbleibenden Teile (TLBA, TLL und andere) wäre aber der Beibehaltung der gegenwärtigen Aufgabenverteilung vorzuziehen.

17.1.18 Thüringer Landesbergamt (TLBA)

17.1.18.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesbergamt (2011: 58 Stellen, davon 16 im HOPI-Bereich) hat folgende Aufgabenblöcke:

- Bergbauliche Betriebsplanzulassungen (Bergbau unter Tage und über Tage), Vollzug der Bergaufsicht nach dem Bundesberggesetz und dem Thüringer Altbergbau- und Unterirdische-Hohlräume-Gesetz,
- Vollzug aller bergbaurelevanten Rechtsmaterien des Immissionsschutzrechts, des Wasser-, Abfall- und Kreislaufwirtschaftsrechts und des Strahlenschutzrechts, des Arbeitsschutzrechts und weiterer Rechtsgebiete, soweit sie im Bergbau zur Anwendung kommen,
- Teilaufgaben der Sanierung (Wismut, Braunkohle, Kali und sonstige Altlasten im Bergbau),
- Zu den TLBA-Aufgaben gehören auch mehr als hundert einzelne Arbeitsschutz-Zuständigkeiten. Unter Tage werden in Thüringen heute Kali- und Steinsalz, Kohlenwasserstoffe, Spat, Schiefer, Anhydrit und Gips abgebaut und Erdgas und Erdöl gefördert, über Tage Steine, Erden und Industriemineralien gewonnen. Die Aufgaben des TLBA sind unter anderem von der Vielfalt des aktuellen Bergbaus, aber auch von Umfang und Risikoträchtigkeit des bergbaulichen „Erbes“ und von der Eignung der unterirdischen Hohlräume für die Abfallverbringung geprägt. Sie beruhen weitestgehend auf Bundesrecht und sind fast ausnahmslos hoheitlicher Natur.

17.1.18.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLBV und der SBÄ gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die Zahl der Stellen im Fachbereich sollte nur teilweise dem Rückgang der Bevölkerungszahl folgen: Reduzierung um 4 % bis 2020 und um weitere 5 % des 2020 erreichten Stands bis 2030.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte halbiert werden und bis 2020 beziehungsweise 2030 dem Abbau von Stellen im Fachbereich folgen.
- Die bundesrechtliche Sonderzuständigkeit für die Gewinnung von Hartgestein und Kalkstein für Schotter und Splitt, Kiesen und Sanden, Zementrohstoffen und Dolomit, Ziegel- und Spezialton läuft allmählich aus, da sie sich nur auf Bergbauberechtigungen aus der Zeit vor circa 1997 bezieht.
- Das TLBA sollte in die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und mit ihr in eine andere größere Verwaltung eingegliedert werden.

17.1.18.3 Begründung

Überhang. Angesichts ähnlicher Zuständigkeiten der Bergbauverwaltungen der Länder scheint, was die Anwendung des Ergebnisses des FLW-Benchmarks (32,6 % beziehungsweise 25 % Überhang) auf den Fachbereich des TLBA betrifft, ein behördenscharfer Ländervergleich geeignet zu sein. Die Funktionenübersicht (Funktion 63) fasst allerdings Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe zusammen, lässt also einen allein bergbaubezogenen Vergleich nicht zu. Er ist aber auch wegen der bodengebundenen Besonderheiten der Bergbauverwaltung in den Ländern kaum möglich. Ein Vergleich auf der Grundlage der Einwohnerzahlen etwa mit dem größten „Bergbauland“ könnte zu einer Stellenzahl führen, die dem Verzicht auf jegliche Bergbauverwaltung in Thüringen nahe käme²¹⁰. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Gewinnung von Hartgestein und Kalkstein für Schotter und Splitt (Thüringen: 11 Mio. t p.a.), von Kiesen und Sanden (9 Mio. t), Zementrohstoffen und Dolomit (3 Mio. t), Ziegel- und Spezialton (1 Mio. t), die in den neuen Bundesländern bei Bergbauberechtigungen aus der Zeit vor circa 1997 in die Zuständigkeit der Bergverwaltung fällt, in den alten Bundesländern nicht dem Bergrecht unterliegt²¹¹. Die bundesrechtliche Sonderzuständigkeit für die Gewinnung von Hartgestein und Kalkstein für Schotter und Splitt, Kiesen und Sanden, Zementrohstoffen und Dolomit, Ziegel- und Spezialton läuft allmählich aus, da sie sich nur auf Bergbauberechtigungen aus der Zeit vor circa 1997 bezieht. Auch ist die Entwicklung des Bergbaus in Thüringen nach Betriebszahlen, Umsätzen und Beschäftigtenzahlen seit Jahren rückläufig. Das spricht dafür, dass ein entsprechender Stellenüberhang entstanden ist.

Demographische Entwicklung. Die demographische Entwicklung wie der Rückgang der staatlichen Investitionen und Investitionsförderungen könnten sich auf die Nachfrage nach Bergbauprodukten auswirken. Diese Auswirkungen sind allerdings kaum quantifizierbar. Wahrscheinlicher ist dagegen, dass sich der Trend seit 2008 fortsetzt. Sollte hingegen der weltweit stark ansteigende Bedarf an Rohstoffen die Bedeutung von Lagerstätten auch in Thüringen und damit die Ansprüche an Kompetenz und Funktionsfähigkeit der Bergbauverwaltung steigen lassen²¹², wäre dem durch ein Anhalten des Stellenabbaus Rechnung zu tragen.

HOPI. Ein Fachstellenbedarf in der Größenordnung des TLBA (2011: 42 Stellen) rechtfertigt keine eigene Verwaltung. Die Aufgaben des Zentralbereichs des TLBA mit 16 Stellen könnten ohne verbleibenden Zusatzbedarf von dem Inneren Dienst der TLUG (2011: 68 von 473 Stellen) aufgenommen werden, auch bei Berücksichtigung einer anteiligen Rückführung des Zentralbereichs der TLUG in Höhe von 25 % nach dem FLW-Benchmark und dem demographischen Faktor. Ausreichende fachliche Kompetenz für Personal und Organisation des Bergwesens kann – und muss – durch entsprechende Übergangsregelungen gewährleistet werden.

Privatisierung. Die oben angesprochene Sonderzuständigkeit für oberflächennahe Rohstoffgewinnungen läuft aus, wenn die bis 1997 erteilten entsprechenden Bergbauberechtigungen ausgeschöpft sind. Im Übrigen sind die Aufgaben des TLBA nahezu ausschließlich hoheitlicher Natur und weitgehend bundesrechtlich vorgegeben. Sie eignen sich weder für eine materielle noch für eine formelle Privatisierung. Bei starken Schwankungen in der Auftragslage sollten aber dem TLBA verbliebene Möglichkeiten zur Vergabe von Aufträgen an Private genutzt werden.

Kommunalisierung. Eine Kommunalisierung von Aufgaben des TLBA scheidet angesichts der hochgradigen Spezialisierung von Personal und Ausrüstung wie auch der regional großen Unterschiede in der Bergbaubetroffenheit von Kommunen aus.

²¹⁰ Haushaltsplan Nordrhein-Westfalen 2011, Einzelplan 03, Kap. 03310, Titelgruppe 75: 80 Stellen.

²¹¹ Thüringer Rechnungshof, Bericht vom 27.11.2007 zur Orientierungsprüfung beim TLBA, S. 2, unter Verweis auf das Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen.

²¹² Thüringer Rechnungshof, Bericht vom 27.11.2007 zur Orientierungsprüfung beim TLBA, S. 4.

Behördenkonzentration. Die Aufgaben des TLBA sind als Folge der Bündelung aller bergbaurelevanten Rechtsmaterien in weiten Bereichen von Zuständigkeiten geprägt, wie sie außerhalb des Bergbaus bei der TLUG und beim TLVwA zusammengefasst sind. Rohstoffgeologie, Hydrogeologie, Wismut, Bodenschutz und Altlasten aus dem Zuständigkeitskatalog der Abteilung 6 („Geologischer Landesdienst, Boden, Altlasten“) der TLUG sind auch Bergbauthemen.

Die meisten Bergbauverwaltungen der Länder sind ebenfalls mit anderen Verwaltungen zusammengefasst, sei es als Teil einer Mittelbehörde (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen) oder mit den Geologischen Diensten (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, mit zusätzlich dem Zuständigkeitsbereich Energie: Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein).

Sollte eine Eingliederung des TLBA in die TLUG oder eine andere größere Fachbehörde nicht in Betracht kommen, wäre eine Eingliederung in das TLVwA angebracht; auch dabei könnten im HOPI-Bereich Einsparungen in der Größenordnung des TLBA-HOPI-Bereichs erzielt werden.

17.1.19 Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL)

17.1.19.1 Aufgaben

Die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (2011: 333 Stellen, davon 37 HOPI-Stellen) mit dem Zentralstandort in Jena und 13 Außenstellen, davon 7 auf Dauer eingerichtet, hat gegenwärtig folgende Aufgabenblöcke:

- Fachbehörde und, soweit nicht die Landwirtschaftsämter (LWÄ) zuständig sind, Vollzugsbehörde der Agrarverwaltung mit hoheitlichen Aufgaben nach dem Agrarrecht sowie dem Subventionsrecht wie Marktkontrollen, Saatgut-, Futtermittelverkehrskontrollen, Sorten- und Tierleistungsprüfungen, mit hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Pflanzenschutzes und bei der Beratung nach dem Bundesbodenschutzgesetz,
- Vollzugsaufgaben für Spezialförderungen (Agrarmarketing) und spezielle Beratungen landwirtschaftlicher Betriebe (nachwachsende Rohstoffe),
- Untersuchungen zu effizienten und umweltverträglichen Produktionsverfahren für die landwirtschaftliche Praxis,
- Landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung.

17.1.19.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der TLL gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte der Entwicklung im Fachbereich folgen.
- Die staatlichen Fortbildungsangebote der TLL sollten entfallen. Die Ausbildung zum staatlich geprüften Wirtschaftler (einjährige Fachschule) in vier der sieben Landwirtschaftsämter (LWÄ) sollte in die Fachschule für Agrarwirtschaft der TLL in Stadtroda integriert werden. Die Meisterfortbildung beziehungsweise Meisterkurse in TLL und LWÄ sollten – soweit nicht wegfallend – in die Fachschule für Agrarwirtschaft Stadtroda integriert werden.

Die Abteilung 300 „Bildung“ der TLL kann aufgelöst werden.

Das Versuchswesen der TLL sollte um 30 % des bisherigen Stellenbestandes reduziert werden.

Die bisher schon praktizierte Zusammenarbeit mit Privaten ist auszubauen.

- Die Fachschule für Agrarwirtschaft in Stadtroda sollte einschließlich der Dienstaufsicht über das Lehrpersonal an den jeweiligen Belegenheitslandkreis abgegeben werden. Die Überbetriebliche Ausbildungsstätte (ÜAS) Schwerstedt sollte in die Trägerschaft eines Verbandes (zum Beispiel Thüringer Bauernverband) privatisiert werden.

Der Laborbereich der TLL wird mit der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG), dem Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV), den Laborbereichen des Thüringer Landesbetriebes für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV), dem Thüringer Landesbergamt (TLBA) und dem Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen (LMET) zu einem Landesamt (Landesbetrieb), das sich mit Labordiensten, Medizin, Umwelt und Technik befasst, zusammengeführt.

Der verbleibende Teil der TLL wird mit den LWÄ – falls nicht kommunalisiert –, der Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau (LVG) und dem nicht kommunalisierten Teil der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst einschließlich – falls nicht kommunalisiert – Naturpark- und Biosphärenreservat-Verwaltungen zu einer Behörde, die sich mit Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten befasst, zusammengelegt.

Sollte diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, sollte die TLL mit TLUG, LWÄ – falls nicht kommunalisiert – und LVG zu einer kostenrechnenden Landesanstalt zusammengelegt werden, die sich mit Umwelt, Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten einschließlich – falls nicht kommunalisiert – Naturpark- und Biosphärenreservat-Verwaltungen befasst; die Laborbereiche der TLL und der TLUG sollten dann zu einem Landeslaborbetrieb zusammengefasst werden, der als Abteilung dieser Anstalt geführt werden kann.

17.1.19.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden. Zur Einbeziehung der TLL in den Überhangabbau wird auf die Ausführungen zur Einbeziehung der dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) nachgeordneten Verwaltungen bei der Behandlung der TLUG verwiesen.

Für die TLL liegt kein länderübergreifender Vergleich der Ausgaben nach Funktionen vor. Angesichts der Organisationsvielfalt in den Ländern und der Unterschiede bei der Zusammenarbeit mit Privaten ließen sich aus einem Ländervergleich der Aufgaben auch keine belastbaren Feststellungen treffen. Unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten ist aber auch bei der TLL zu berücksichtigen, dass ihr Stellenbestand zu groß ist, entsprechend höhere Überhanganteile bei anderen Verwaltungen zu vermuten sind; auch für die TLL gilt, dass das TLMFUN einen Ausgleich im eigenen nachgeordneten Bereich nicht angeboten hat.

Demographische Entwicklung. Der Rückgang der Bevölkerungszahl kann für die TLL kein unmittelbar anzulegender Maßstab sein. Für sie kommt es auf die Entwicklung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Anbau- beziehungsweise Tierhaltungsprogramme, auf – auch kommerzielle – Zuchtergebnisse und auf das kommerzielle Angebot an Hilfsmitteln für die Landwirtschaft an. Die Betriebszahlen sind allerdings schon unabhängig von der demographischen Entwicklung seit vielen Jahren rückläufig, und von einer alternden Bevölkerung ist nicht anzunehmen, dass sich dieser Trend umkehrt; er könnte im Gegenteil dem Rückgang der Bevölkerungszahlen vorauslaufen. Die Aufgabenentwicklung im Übrigen kann weitgehend durch Kooperation mit anderen Ländern und durch Rückgabe von Bundesaufgaben gesteuert werden.

Unter Haushaltsgesichtspunkten muss berücksichtigt werden, dass sich ein Land mit rückläufigen Einnahmen die Förderung der Landwirtschaft in den Aufgabengebieten der TLL nicht mehr im gewohnten Umfang leisten können – und dass das auf den Aufgabengebieten der TLL angesichts paralleler Bemühungen beim Bund und bei anderen Ländern und im Hinblick auf ein umfangreiches privates Angebot auch nicht zwingend notwendig sein wird.

Die Stellenzahl der TLL im Fachbereich sollte deshalb analog zum Rückgang der Bevölkerungszahl angepasst werden.

HOPI. Der HOPI-Bereich der TLL hält sich im Rahmen von Erfahrungswerten. Er kann deshalb aber auch der Stellenentwicklung des Fachbereichs folgen.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Die Anzahl der Außenstellen der TLL sollten deutlich reduziert werden. Auch bei den 7 dauerhaft eingerichteten Außenstellen (Fachschule Stadtroda, Überbetriebliche Ausbildungsstätte Schwerstedt, Außenstelle Bad Salzungen (gemeinsam mit LWA), Versuchsstation Dornburg (Zentrum Nachwachsende Rohstoffe und Ackerbau- und Pflanzenschutzzentrum) – Versuchsstation Oberweißbach (Grünlandzentrum), Lysimeterstation in Großbrönnigau, Thüringer Pflanzenschutzdienst in Kühnhausen) gibt es Verzichtsmöglichkeiten.

§ 6 Abs. 3 S. 2 Thüringer Gesetz zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus (ThürLwFöG) verpflichtet die Agrarverwaltung zu „Beratungsaufgaben im Pflanzenschutz, der Hauswirtschaft, der Verbraucheraufklärung im Ernährungsbereich, der Bauberatung, der nachwachsenden Rohstoffe und zu Umweltaanforderungen, soweit die Personalausstattung dies zulässt“. Im Übrigen können nach dem ThürLwFöG gefördert werden, ohne dass die Verwaltung die Aufgaben selbst wahrnehmen müsste: Eine angemessene fachliche Beratung der land- und forstwirtschaftlichen sowie gartenbaulichen Betriebe (§ 6 Abs. 1), die fachliche Aus-, Fort- und Weiterbildung für die Tätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau (§ 5 Abs. 1), überbetriebliche Ausbildungsstätten und Maßnahmen (§ 5 Abs. 2), nichtstaatliche Einrichtungen zur beruflichen Weiterbildung der in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau tätigen Personen (§ 5 Abs. 3), Erzeugergemeinschaften und Absatzorganisation für zentrales und regionales Marketing sowie für den Aufbau neuer Märkte (§ 7 Abs. 1 S. 1), der Aufbau von Pilotprojekten zur effektiven volkswirtschaftlichen Nutzung nachwachsender Rohstoffe (§ 7 Abs. 2), die umweltschonende Bewirtschaftung sowie der Erhalt der Kulturlandschaft (§ 10 Abs. 1), stichprobenartige Kontrolluntersuchungen der Verbrauchsqualität von Obst und Gemüse und anderer pflanzlicher Produkte (§ 11 Abs. 1), Programme der Selbstkontrolle tierischer Produkte (§ 11 Abs. 2).

Beratungs- sowie Förderauftrag der TLL können im Umfang der Verpflichtungen zum Überhangabbau und später zur Anpassung an Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung zurückgenommen werden, ohne dass dazu das ThürLwFöG geändert werden müsste. Zudem bietet auch die Thüringer Landgesellschaft mbH (zu 100 % Tochter des Landes) mit ihren vier Arbeitsstützpunkten Beratungsleistungen für die Landwirtschaft an.

Die Fachschule für Agrarwirtschaft der TLL in Stadtroda bietet ein- und zweijährige Fachschulausbildungen zum staatlich geprüften Wirtschaftler (ein Jahr), staatlich geprüften Techniker (zwei Jahre) und staatlich geprüften Betriebswirt (zwei Jahre) an, außerdem eine Ausbildung zum Fachagrarwirt für Natur- und Landschaftspflege, für Direktmarketing und für Herdenmanagement. Die Zahl der Absolventen erreichte im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre 43 Absolventen jährlich. Weitere landwirtschaftliche Ausbildungen für Bewerber aus Thüringen wurden in Sachsen und Brandenburg angeboten. Vier LWÄ bieten eine einjährige Fachschulausbildung mit unterschiedlicher Spezialisierung im Landbau an (Betriebsleiter, Teilbereichsleiter, Wirtschaftler). Sie hatten im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre insgesamt 13 Absolventen jährlich. Angesichts der geringen Zahl an Absolventen sollten die Fachschulausbildungen in Stadtroda konzentriert werden.

Meisterkurse/Meisterfortbildungen werden in Stadtroda (für Landwirte, Pferdewirte und Tierwirte) und drei der LWÄ angeboten, in denen Fachschulausbildung stattfindet. Die Meisterkurse in Stadtroda und in den LWÄ hatten im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre zusammen 26 Absolventen jährlich. Meisterkurse sind nicht in erster Linie eine staatliche Aufgabe. Jedenfalls legt auch hier die geringe Zahl an Teilnehmern eine Konzentration in Stadtroda nahe.

Stadtroda wie auch die LWÄ bieten weitere Fortbildungen an. Insoweit stellt sich die Frage, ob die Aufgabe zwingend staatlich wahrgenommen werden muss.

Zur ÜAS Schwerstedt (Referat 330 der TLL, mit Lehrwerkstätten auch in der Agrargenossenschaft Großbrönnigke und in der Thüringer Lehr- und Versuchsgut GmbH in Buttstedt und Weimar-Schöndorf): Die Zahl der Auszubildenden in den „Grünen Berufen“ (ohne Gartenbau) in Thüringen liegt bei etwa 1.000 jährlich. Die duale Ausbildung findet zum einen an berufsbildenden Schulen statt. Da nicht alle auszubildenden Betriebe in der Lage sind, die praktische Ausbildung im notwendigen Umfang zu gewährleisten, findet sie zum Teil – wie auch in anderen Wirtschaftssparten – in überbetrieblichen Ausbildungsstätten statt. Die überbetriebliche Ausbildungsstätte der TLL in Schwerstedt (wie auch die der Lehr- und Versuchsanstalt für Gartenbau in Erfurt, Kapitel 17.1.22) sind allerdings staatliche Einrichtungen. Für den Bereich Berufsausbildung in der Landwirtschaft sind 10 Stellen bei den LWÄ²¹³ und 8 Stellen bei der TLL vorgesehen. Es ist kein ausreichender Grund ersichtlich, die privaten Ausbilder der Grünen Berufe anders als die privaten Ausbilder anderer Wirtschaftssparten von der eigenen Trägerschaft einer ÜAS zu entlasten. Träger könnte statt der TLL der Thüringer Bauernverband sein.

Falls die staatlichen Angebote (Meisterkurse, Fortbildungen, Ausbildungsbegleitung) aufrechterhalten bleiben, sollten die Mittel dafür aus Gebühren gewonnen oder als Förderung des landwirtschaftlichen Berufswesens ausgewiesen werden.

Feldversuche führt außer der TLL auch die Thüringer Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH (zu 97 % im Eigentum der Thüringer Landgesellschaft, diese wiederum zu 100 % Tochter des Landes²¹⁴) durch.

Bei den Feldversuchen der TLL handelt es sich zwar um zweifellos nützliche, aber nicht um rechtlich zwingende Aufgaben. Sorten- und Saatgutverkehrsrecht und Pflanzenschutzrecht sind Bundesrecht. Es sieht zwar die Möglichkeit der Einbeziehung von Länderverwaltungen vor, und davon wird im Wege von Vereinbarungen auch Gebrauch gemacht. Die zuständigen Bundesbehörden können die Versuche aber ebenso selbst durchführen oder Dritte damit beauftragen. Im Hinblick auf die Personalüberhänge in Thüringen kann also der Umfang des landeseigenen Feldversuchswesens deutlich reduziert werden, zumal auf diesem Gebiet auch die Thüringer Landgesellschaft über die Thüringer Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH aktiv ist. Schließlich wäre an Privatisierung

²¹³ Die Arbeitszeitanalyse des TMLFUN 2011 weist für die Ausbildungsberater gemäß BBiG 19 Personen aus, die jedoch nur teilweise diese Aufgaben wahrnehmen. Mit der Ausbildungsberatung tatsächlich befasst sind 10,0 Voll-AK (5,7 für Überwachung, 3,8 für Prüfungen und 0,5 für Berufswerbung). Die 8 Bediensteten der TLL sind keine Ausbildungsberater, sondern sind mit Fragen des Prüfungswesens befasst.

²¹⁴ www.tlpvg.de.

zu denken: Sachsen-Anhalt hat Versuchsfelder in Bernburg an die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft verkauft.

Kommunalisierung. Schulen werden von den Kommunen getragen. Sie haben deshalb in allen liegenschaftsbezogenen Aufgaben des Schulwesens mehr Erfahrung als sie ein Träger – in diesem Fall der Freistaat Thüringen – mit nur wenigen Schulen in eigener Trägerschaft gewinnen kann. Das gilt auch für die Situation der Fachschule für Agrarwirtschaft Stadtroda. Angesichts der geringen Zahl von Lehrenden und des hohen Fortbildungsanteils im Angebot sollte auch die Dienstaufsicht nicht in staatlicher Hand bleiben.

Mit der Kommunalisierung der Aus- und Fortbildungsstätte geht der größte Teil der Beschäftigten an den jeweiligen Belegenheitskreis über. Nach einer deutlichen Einschränkung des Fortbildungsangebots bedarf es auch im Übrigen in der TLL keiner Abteilung „Bildung“ mehr.

Behördenkonzentration. Zur Zusammenfassung des Laborbetriebs der TLL mit TLUG, TLLV und Laborbereichen anderer Verwaltungen zu einem Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik wird auf die Ausführungen zur TLUG Bezug genommen.

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird, sollte die nach Wegfall der Abteilung Bildung und nach Ausgliederung der Abteilung Untersuchungswesen verbleibende TLL mit den übrigen im nachgeordneten Teil des TMLFUN verbleibenden Verwaltungen zu einer Behörde, die sich mit Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten befasst, zusammengelegt werden. Daraus ergäben sich angesichts der Größe dieser Behörde erhebliche Synergieeffekte im HOPI-Bereich. Die Aufgabengebiete Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten – letzterer, falls nicht kommunalisiert, einschließlich Naturparke und Biosphärenreservate – sind, wie die Konzentrationsbeispiele anderer Länder zeigen, nahe genug verwandt, bei einheitlicher Leitung Effizienzsteigerungen auch im Fachlichen zu erwarten. Die Synergieeffekte würden den Abbau des Stellenüberhangs aus dem FLW-Benchmark wie den Nachvollzug des Rückgangs der Bevölkerungszahlen erleichtern.

Hilfsweise kann auch eine kleinere, ressortbezogene Lösung noch Synergieeffekte im HOPI- wie im Fachbereich erzeugen. Dabei würde die TLL mit der TLUG, den LWÄ – falls nicht kommunalisiert – und der LVG zu einer Verwaltung für Umwelt, Landwirtschaft und Gartenbau zusammengelegt werden; die Laborbereiche der TLL und der TLUG sollten in diesem Fall zu einem Landeslaborbetrieb zusammengefasst werden, der eine Abteilung der Behörde sein kann.

17.1.20 Landwirtschaftsämlter (LWÄ)

17.1.20.1 Aufgaben

Die 7 Landwirtschaftsämlter (LWÄ) an 9 Standorten mit 6 Versuchsstationen und einem Versuchsfeld (2011: 373 Stellen, davon 25 im HOPI-Bereich), haben gegenwärtig folgende Aufgabenblöcke:

- Agrarverwaltung als untere Landesbehörde, einschließlich Vollzug des EU-Rechts (Marktkontrollen, Saatgut-, Futtermittelverkehrskontrollen, Sorten- und Tierleistungsprüfungen sowie Vollzugsaufgaben für Spezialförderungen wie Agrarmarketing),
- Versuchswesen, problemorientierte Anwendungsforschung,
- Erarbeitung von Beratungsleitlinien und Beratung landwirtschaftlicher Betriebe (unter anderem nachwachsende Rohstoffe),
- landwirtschaftliche Fachschulen, berufliche Bildung und Hauswirtschaft, berufsbezogene Erwachsenenfortbildung.

17.1.20.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der LWÄ gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte aus Haushaltsgründen jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte der Entwicklung im Fachbereich folgen.
- Das landwirtschaftliche Versuchswesen und die Beratung – soweit die Beratung sich nicht auf Unterstützung bei der Beantragung von EU-Hilfen bezieht – und das Aus- und Fortbildungswesen sollten weitgehend entfallen.
- Die verbleibenden Aufgaben der LWÄ sollten kommunalisiert werden.
- Falls dem Kommunalisierungsvorschlag nicht gefolgt wird, sollten die LWÄ in ein Landesamt (Landesbetrieb) eingegliedert werden, das den unter Berücksichtigung der Kommissionsvorschläge verbleibenden, allein den dem Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) nachgeordneten Bereich zusammenfasst.

17.1.20.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung (VZÄ 2009) der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden. Zur Einbeziehung der LWÄ in den Überhangabbau wird auf die Ausführungen zur Einbeziehung der dem TMLFUN nachgeordneten Verwaltungen bei der Behandlung der TLUG (Kapitel 17.1.17) verwiesen. Für die LWÄ liegt kein länderübergreifender Vergleich der Ausgaben nach Funktionen vor, und angesichts der Organisationsvielfalt in den Ländern und der Unterschiede bei der Zusammenarbeit mit Privaten lassen sich bei den LWÄ aus einem Ländervergleich der Aufgaben keine belastbaren Feststellungen treffen. Unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten aber ist auch bei den LWÄ zu berücksichtigen, dass ihr Stellenbestand zu groß ist, entsprechend höhere Überhanganteile bei anderen Verwaltungen zu vermuten; auch für die LWÄ gilt, dass das TMLFUN einen Ausgleich im eigenen nachgeordneten Bereich nicht angeboten hat.

Demographische Entwicklung. Der Rückgang der Bevölkerungszahl kann für die LWÄ kein unmittelbar anzulegender Maßstab sein. Für sie kommt es auf die Entwicklung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Anbau- beziehungsweise Tierhaltungsprogramme an. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Thüringen nahm zwar in den letzten 10 Jahren leicht um 1,7 % ab. Diese Verluste gingen im Wesentlichen zugunsten des Flächenbedarfs für nichtlandwirtschaftliche Zwecke, wie Verkehrswege- und Siedlungsbau. Ungeachtet dieses Rückgangs war die landwirtschaftlich genutzte Fläche – im größeren Zeitabstand gesehen – 2009 um 8 % größer als 1991. Auch der Viehbestand stieg in den letzten 10 Jahren (zum Beispiel Schweine um 14,4 %). Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank um 11,4 %.

Unter Haushaltsgesichtspunkten muss allerdings auch hinsichtlich der LWÄ berücksichtigt werden, dass sich ein Land mit rückläufigen Einnahmen die administrative Förderung der Landwirtschaft in den Aufgabengebieten der LWÄ nicht mehr im gewohnten Umfang leisten können. Außerdem steht auf einem Teil der Aufgabengebiete der LWÄ ein umfangreiches privates Angebot zur Verfügung.

Die Stellenzahl der LWÄ im Fachbereich sollte deshalb analog zum Rückgang der Bevölkerungszahl angepasst werden.

HOPI. Die LWÄ haben nur einen eingeschränkten HOPI-Bereich. Das Sachgebiet 01 Zentrale Angelegenheiten mit 25 Stellen ist allein für Haushalt, IT, Liegenschaften, Postbearbeitung und Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Personal- und Organisationsangelegenheiten werden im TMLFUN bearbeitet. Nach Angaben des TMLFUN entfallen auf die Personalangelegenheiten von mehr als 370 Mitarbeitern nur rund 1,4 VZÄ. Dem dürften mindestens 2 weitere Stellen für Organisationsaufgaben hinzuzurechnen sein. Auch mit 30 Stellen wäre der HOPI-Bereich der LWÄ zwar keineswegs überdimensioniert, aber doch groß genug, der Stellenentwicklung im Fachbereich folgen zu können.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Bei den Feldversuchen der LWÄ handelt es sich zwar um nützliche, aber nicht um rechtlich zwingende Aufgaben. Im Hinblick auf die Personalüberhänge in der Landesverwaltung sollte diese Aufgabe eingestellt werden, soweit sich die Ergebnisse nicht kostendeckend vermarkten lassen. Soweit auskömmliche Erlöse erzielt werden können, sollte das Versuchswesen privatisiert werden; dabei muss ein mittelbar oder unmittelbar landesbeteiligter Träger nicht ausgeschlossen werden. Soweit auf den Versuchsfeldern wissenschaftliche Forschung betrieben wird, kommt auch die Übergabe an eine Hochschule in Betracht.

Die bisher noch wahrgenommenen Beratungsaufgaben sollten staatlicherseits entfallen. Sie liegen im überwiegenden Interesse der Landwirte selbst. Die Beratung kann deshalb zum Beispiel dem Thüringer Bauernverband mit seinen Kreisbauernverbänden überlassen bleiben. Im Übrigen überwiegen in Thüringen landwirtschaftliche Großbetriebe, die ohnehin schon in nicht geringem Maße auf kommerzielle Angebote zugreifen.

Alle noch von Seiten der öffentlichen Hand als notwendig angesehenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sollten bei der Fachschule für Agrarwirtschaft der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft in Stadtroda konzentriert werden, die auf den Standortlandkreis übergehen sollte. Sie bietet ein- und zweijährige Fachschulausbildungen zum staatlich geprüften Wirtschaftler (ein Jahr), staatlich geprüften Techniker (zwei Jahre) und staatlich geprüften Betriebswirt (zwei Jahre) an, außerdem eine Ausbildung zum Fachagrarwirt für Natur- und Landschaftspflege, für Direktmarketing und für Herdenmanagement. Die Zahl der Absolventen erreichte im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre 43 Absolventen jährlich. Weitere landwirtschaftliche Ausbildungen für Bewerber aus Thüringen wurden in Sachsen und Brandenburg angeboten. Für Landwirte, Pferdewirte und Tierwirte werden in Stadtroda Meisterkurse/Meisterfortbildungen angeboten.

Vier LWÄ bieten eine einjährige Fachschulausbildung mit unterschiedlicher Spezialisierung im Landbau an (Betriebsleiter, Teilbereichsleiter, Wirtschaftler). Sie hatten im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre insgesamt 13 Absolventen jährlich. In drei der LWÄ, in denen Fachschulausbildung stattfindet, werden auch Meisterkurse angeboten. Die Meisterkurse in Stadtroda und in den LWÄ hatten im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre zusammen 26 Absolventen jährlich.

Die Zahl der Auszubildenden in den „Grünen Berufen“ liegt bei etwa 2.500 jährlich, davon rund 1.500 allein im Gartenbau (davon zwei Drittel aus Hessen). Aus den geringen Absolventenzahlen der von den LWÄ durchgeführten Aus- und Fortbildungen darf geschlossen werden, dass es dieses zusätzlichen staatlichen Angebots nicht bedarf.

Kommunalisierung. Die Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörden nehmen gegenwärtig in Thüringen die sieben LWÄ mit zwei Außenstellen wahr. Aufgrund der Sachnähe sollten den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörde übertragen werden. Dies setzt aber eine wesentlich geringere Zahl an Gebietskörperschaften der Kreisebene voraus.

Vorrangig geeignet für eine Übertragung auf Landkreise und kreisfreie Städte sind die hoheitlichen Kernaufgaben einer unteren Landwirtschaftsbehörde. Die nach Kapitel 14 kommunalisierungsfähigen Aufgaben sollten Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis werden. Es handelt sich um Zuständigkeiten für Aufgabengebiete, die jedenfalls teilweise an kommunale Zuständigkeiten „andocken“.

Der Kommunalisierungsvorschlag betrifft im Kern die Sachgebiete 11 „Agrarstruktur“ und 21 „Bildung“. Die weiteren Aufgaben (insbesondere Vollzug von EU-Recht mit Agrarzahllungen und Versuchswesen) der Landwirtschaftsämter können auch von einer zentralen Landwirtschaftsbehörde wahrgenommen werden.

Das Pflanzenschutzrecht ist im Saarland teilweise kommunalisiert. Der hohe Spezialisierungsgrad setzt für den Fall der Kommunalisierung voraus, dass die Zahl der aufnehmenden kommunalen Gebietskörperschaften nicht wesentlich über der Zahl der LWÄ liegt. Entsprechende gilt für Genehmigungen und Überwachung im Düngemittelrecht; sie sind in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein kommunalisiert.

Für die Auszahlung der Betriebsprämie der Europäischen Union für landwirtschaftliche Betriebe (früher: Ausgleichszahlungen im Tier- und Flächenprämienbereich) gilt das gleiche; sie ist in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz kommunalisiert.

Die Förder-, Beihilfeverfahren und sonstigen hoheitlichen Aufgaben sollten ebenfalls kommunalisiert werden. Rechtlich kommunalisierungsfähig sind auch die Genehmigungsverfahren und die Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange an Genehmigungs- und Feststellungsverfahren anderer Behörden und ebenso die übrigen Aufgaben im Vollzug von Landwirtschaftsrecht.

Daneben sollten die Belegenheitslandkreise die Aufgaben der land- und hauswirtschaftlichen sowie der gärtnerischen Bildung wahrnehmen (wie in Baden-Württemberg und Sachsen).

Behördenkonzentration. Bei einer Zusammenlegung der LWÄ mit der TLL und anderen Verwaltungen im Geschäftsbereich des TMLFUN ergäben sich zum einen Synergieeffekte im HOPI-Bereich. Außerdem gibt es zwischen den Aufgaben der TLL und den Aufgaben der LWÄ genügend Zusammenhänge, die eine Zusammenlegung auch im Fachbereich als wirtschaftlich erscheinen lassen. Die TLL leitet die LWÄ auf den Gebieten Agrartourismus und Vermögenssicherung, Agrarsoziales fachlich an. Mehrere Referate der TLL haben unterstützende Zuständigkeiten für den nachgeordneten Bereich des TMFLUN, also auch für die LWÄ, oder zum Beispiel Zuständigkeiten für die Koordinierung der LWÄ in bestimmten Aufgaben (TLL-Referate: 140, 210, 220, 240, 250, 260, 410). Beide Verwaltungen befassen sich mit Agrarökonomie (TLL-Referat 600, LWÄ-Sachgebiet 12), mit der Erfassung, Prüfung und Aufbereitung von Jahresabschlüssen von Betrieben (TLL-Referat 610, LWÄ-Sachgebiet 12), mit Pflanzenschutz (TLL-Referat 411, LWÄ-Sachgebiet 22) und mit Fragen zu Klärschlamm und Düngemitteln (TLL-Referat 210, LWÄ-Sachgebiet 2). Erkenntnisse aus der Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Betriebszweigen (TLL-Referat 620) fließen in die Cross Compliance-Managementförderung (LWÄ-Sachgebiet 12) ein. Referat 210 der TLL wirkt bei Cross-Compliance-Kontrollen der LWÄ zur Futtermittelsicherheit mit.

Auch wenn die Hinweise auf Synergieeffekte im Fachbereich keine exakte Quantifizierung von Stellenplanreduzierungen erlauben, lassen sie doch eine Stellenplanreduzierung in der Größenordnung von weiteren etwa 10 % der Stellensumme im Fachbereich erwarten.

17.1.21 Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung (ÄLF)

17.1.21.1 Aufgaben

Die drei Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung in Gera, Gotha und Meiningen (2011: 281 Stellen, davon 40 im Zentralbereich²¹⁵) haben folgende Aufgabenblöcke²¹⁶:

- Durchführung von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) und dem Reichssiedlungsgesetz (RSiedlG),
- Erarbeitung von Landentwicklungskonzepten (agrarstrukturelle Vorplanung),
- Dorfentwicklung (Fördermittelvergaben),
- Zuständige Behörde für die Förderbereiche der Richtlinien „Integrierte ländliche Entwicklung“, „Revitalisierung“ und „Breitbandversorgung ländlicher Räume“,
- Staatsaufsicht über Teilnehmergemeinschaften und deren Zusammenschlüsse.

17.1.21.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der ÄLF gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Die Zahl der Stellen der ÄLF sollte in teilweiser Anpassung an die Maßgaben des FLW-Benchmarks im Fachbereich um 15 % reduziert werden.

Auf die Reduzierung sollte verzichtet werden, falls den ÄLF neue Aufgaben im Zusammenhang mit den demographiebedingten Veränderungen von Siedlungsdichte und Altersaufbau der Bevölkerung übertragen werden.

- In teilweiser Anpassung an den Rückgang der Bevölkerungszahl sollte die Zahl der Stellen im Fachbereich bis 2020 um weitere 4 %, bis 2030 um zusätzliche 5 % des 2020 erreichten Stands reduziert werden.
- Die Entwicklung der Stellenzahl im HOPI-Bereich sollte der Maßgabe des FLW-Benchmarks (25 %) und bis 2020 beziehungsweise bis 2030 der Entwicklung im Fachbereich folgen. Der Stellenabbau im HOPI-Bereich ab 2012 sollte auf 20 % beschränkt bleiben, falls den ÄLF neue Aufgaben im Zusammenhang mit den demographiebedingten Veränderungen von Siedlungsdichte und Altersaufbau der Bevölkerung übertragen werden.
- Die Vermessungstrupps der ÄLF sollten aufgelöst, diese Aufgaben von den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) wahrgenommen werden.
- Von der Expertenkommission nicht bevorzugt, aber auch nicht ausgeschlossen wird die Kommunalisierung der ÄLF, das heißt ihre Übertragung auf die Planungsregionen.
- Die ÄLF sollten zu einem Amt mit Außenstellen zusammengelegt werden.

Die zusammengelegten ÄLF sollten mit anderen Einrichtungen zur Gestaltung des demographischen Wandels verbunden und in das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) eingegliedert werden. Bei Eingliederung der ÄLF in das TLVwA kann ab 2012 der auf die ÄLF entfallende HOPI-Bereich um 50 % reduziert werden.

²¹⁵ Sachgebiet Zentrale Dienste 32, Justizariat 11 (davon je Amt 1, also 3, zu HOPI), LuK 5.

²¹⁶ Angaben entnommen dem Haushaltsplan 2012 und einer Präsentation der ÄLF anlässlich der Anhörung durch die Kommission am 04.04.2012.

17.1.21.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden.

Dem ausgaben- beziehungsweise stellenbezogenen FLW-Benchmark kann zwar nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) entgegengehalten werden, dass es bei der Bodenordnung nicht auf Einwohnerzahlen ankomme, sondern nur auf die Fläche und auf die Zahl der landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzten Flurstücke. Diese Zahl sei aber in Thüringen deutlich höher als in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Bezogen auf diese Zahl und diese Länder liege der Stellenaufwand in Thüringen im Durchschnitt beziehungsweise deutlich unter dem Aufwand dieser Länder. Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz ergebe sich ein ähnliches Bild. Im Übrigen müsse beim Vergleich mit den FLW berücksichtigt werden, dass es dort Verfahren nach dem Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der DDR (LwAnpG) nicht gebe, die Grundbücher sich in solidem Zustand befänden und Landnutzungskonflikte, die sich aus Neubau und Verlegung von Anlagen zu DDR-Zeiten ohne Rücksicht auf Eigentumsverhältnisse ergeben haben, unbekannt seien.

Nach Auffassung der Kommission kann diesen Gründen im Hinblick auf die Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte der ÄLF von der landwirtschaftlichen Flurbereinigung zur Unternehmensflurbereinigung und zur Flurbereinigung für die Landentwicklung aber nicht mehr das Gewicht zuerkannt werden, das sie bisher hatten. Deshalb kann auch die Stellenzahl im Fachbereich der ÄLF reduziert werden. Andererseits fallen die genannten Besonderheiten nicht sofort vollständig weg. Deshalb sollte die Reduzierung aus dem FLW-Benchmark ab 2012 auf etwa zwei Drittel des für den Sonstigen Verwaltungsbereich generell geltenden Maßstabs beschränkt werden.

Demographische Entwicklung. Die Bodenordnungsaufgaben der ÄLF folgen teilweise der Entwicklung der Investitionsausgaben von EU, Bund und Freistaat Thüringen besonders im Straßen- und Leitungsbau und in der Landentwicklung.

Mit der Flurbereinigung ist eine der Voraussetzungen für die Wirksamkeit sowohl der Direktzahlungen der EU aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) als auch der Förderungen aus dem Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) geschaffen worden. Der ELER 2007 bis 2013 hat nach Angaben des TMLFUN das Ressort im Jahr 2010 für das Absehen von Änderungen in der Organisation der ÄLF vor 2014 plädieren lassen, unter anderem mit dem Hinweis auf kleinflächige Eigentümerstrukturen, die einen hohen Verwaltungsaufwand bei ELER-Förderungen auslösten.

Der Nachholbedarf für die Bodenordnungsaufgaben zur Korrektur von DDR-Maßnahmen wird – wie inzwischen schon bei der landwirtschaftlichen Flurbereinigung – bis 2020 weitgehend und bis 2030 vollständig gedeckt sein. Im Forstbereich steht sie allerdings noch aus. Die Stellenentwicklung im Fachbereich bis 2020 beziehungsweise 2030 sollte deshalb zumindest rund zur Hälfte dem prozentualen Rückgang der Bevölkerungszahl folgen.

HOPI. Der HOPI-Bereich kann nach einer rechtlichen Zusammenfassung der drei Ämter zu einem Amt und unter Berücksichtigung von Erfahrungen zur Relation von Fachbereich und HOPI im Maßstab des FLW-Benchmarks und bis 2020 beziehungsweise 2030 entsprechend der Entwicklung im Fachbereich reduziert werden. Das schließt Synergieeffekte beim Einsatz der Justiziere und der mit der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) beschäftigten Mitarbeiter ein.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Die Vermessungsaufgaben der ÄLF können wie die des Thüringer Landesamts für Vermessung und Geoinformation an die ÖbVI abgegeben werden. Für die Übertragung von Flurneuordnungsaufgaben auf die Thüringer Landgesellschaft und die ÖbVI sieht der Haushaltsplan (2012) ohnehin 1,2 Mio. Euro vor. Auch die den ÄLF verbliebenen Teilaufgaben sollten übertragen werden.

Kommunalisierung. Die Zuständigkeiten für die ÄLF-Aufgaben sind auch in den ÄLF nach örtlichen Gesichtspunkten aufgeteilt. Die Gliederung in regionale Zuständigkeiten ist also ohnehin vorhanden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ÄLF nicht für jeden Kreis und für jede fachliche Spezialisierung eine ganze Stelle vorhalten. Andererseits sind diese Aufgaben nicht derart speziell, dass sie nicht auch von Mitarbeitern mit jeweils noch anderen Aufgaben wahrgenommen werden könnten. Derartige Kapazitäten sind aber bei den Kreisen vorhanden. Bei einer räumlichen Zuordnung zu den Planungsregionen müsste die regionale Gliederung der ÄLF lediglich von drei auf vier erweitert werden.

Bundesrecht steht einer Kommunalisierung nicht (mehr) entgegen. Da die Aufgaben schon jetzt nur in enger Abstimmung und Mitwirkung der kommunalen Ebene wahrgenommen werden können, könnten sie – wie in Baden-Württemberg und Sachsen – auf die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Flurneuordnungsbehörde übertragen werden.

Behördenkonzentration. Die Expertenkommission hat erwogen, ob die Aufgabe, den demographischen Wandel zu gestalten, bei einer deutlich verringerten Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte diesen Gebietskörperschaften übertragen werden sollte. Sie sind in ihrem jeweiligen Gebiet – die Landkreise mehr als die kreisfreien Städte – ebenfalls mit dem Ausgleich zwischen Zentren und ländlichem Raum befasst. Die landespolitische Aufgabe der Gestaltung des demographischen Wandels ist jedoch in zu hohem Maße mit anderen Querschnittsaufgaben der staatlichen Ebene verwoben und zugleich überregional, als dass die Aufgabe mit gleicher landesweiter Wirksamkeit unterhalb der Mittelbehörde wahrgenommen werden könnte.

Die Expertenkommission schlägt daher in erster Linie vor, die ÄLF als den Kern einer Zusammenfassung der Kompetenzen zur Gestaltung des demographischen Wandels zu nutzen.

Von den 241 Fachstellen der ÄLF entfielen etwa 110 auf fünf Bodenordnungsgruppen (FlurbG, LwAnpG) und 59 auf „Übergreifende Fachaufgaben“, die wiederum im Wesentlichen der Bodenordnung zugerechnet werden können (Vermessungs- und Katasteraufgaben, Wege- und Gewässerbau, Landschaftsbau, Landschaftspflege, Landschaftskultur). Angesichts der Homogenität der Aufgaben der ÄLF und des verhältnismäßig großen HOPI-Bereichs sind aus einer Zusammenfassung der drei Ämter zu einem Amt Synergien zu erwarten. Im Fachbereich könnte der Einsatz der Kräfte für die übergreifenden Fachaufgaben wirtschaftlicher gesteuert werden, auch die schon erfolgte Konzentration der LuK-Aufgaben beim ALF Gotha wäre effizienter, wenn der Einsatz nicht unter Ämtern gleichen Ranges ausgehandelt werden muss, sondern in einer Zentrale entschieden werden kann. Auch bei den Bodenordnungsgruppen und den Justizaren würde der Ausgleich bei Belastungsunterschieden erleichtert, wenn dafür eine gemeinsame Zentrale zuständig wäre. Entsprechendes gilt für den HOPI-Bereich. Die Bedeutung dieses Ausgleichs wird zunehmen, wenn die Stellenzahl reduziert werden muss.

Die Standorte der Außenstellen der ÄLF sollten denen der Planungsregionen entsprechen.

Die fachlichen Berührungspunkte zu den Verwaltungen im Geschäftsbereich des TMLFUN sind zu geringfügig, als dass aus einer ressortbezogenen Zusammenfassung Synergien in den Fachbereichen erwartet werden könnten. Die ÄLF sind kaum mehr Einrichtungen der Landwirtschaftsverwaltung, sondern viel mehr Instrument der Landesentwicklung (Flurneuordnung, dörfliche Entwicklung, ländliche Entwicklung, Dorferneuerung, ländliche Infrastruktur, Förderprogramm Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft, LEADER, etc.). Sie sollten deshalb als Kern einer Verwaltung zur koordinierenden Gestaltung des demographischen Wandels genutzt werden. Gegenwärtig beschäftigen sich neben fast allen Ministerien in unterschiedlicher Weise insbesondere folgende Einrichtungen im staatlichen und kommunalen Bereich mit der Gestaltung des demographischen Wandels:

- Akademie Ländlicher Raum (ALR),
- Serviceagentur Demografischer Wandel,
- Sachgebiet „Regionalplanung“ mit den Planungsstellen im Referat 300 des TLVwA,
- Teile des Referats 460 „Ländlicher Raum“ des TLVwA,
- vier Planungsgemeinschaften,
- drei Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung mit den Schwerpunkten Unternehmensflurbereinigung (§ 87 FlurbG) für den Straßenbau und Flurbereinigung für die Landentwicklung (§ 86 FlurbG).

Die strategische Landesentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demographischen und ökologischen Wandels ist eines der Hauptaufgabenfelder auch des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLBV). In der zuständigen Abteilung werden die demographische Entwicklung und deren Folgen für das Land Thüringen analysiert und entsprechende Handlungsempfehlungen für die Landesregierung erarbeitet.

Die ALR (4 Stellen) wurde 2010 gegründet; die Geschäftsstelle befindet sich beim TMLFUN. „Die Akademie versteht sich als Plattform zum Austausch von Ideen und Erfahrungen, als Vermarkterin und Interessenvertreterin des ländlichen Raumes und beabsichtigt, die Akteure aus dem ländlichen Raum miteinander zu vernetzen“²¹⁷.

Die Serviceagentur Demografischer Wandel (4 Stellen) ist ein gemeinsames Projekt des TMLBV und der privaten „Stiftung Schloss Ettersburg – Gestaltung des demographischen Wandels“. „Sie will „politische Entscheidungsträger, Unternehmen, Verbände und gesellschaftliche Akteure aus allen Bereichen über den demografischen Wandel und seine Auswirkungen informieren, die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels vernetzen und koordinieren und als verlässlicher und kompetenter Partner ... agieren, ...ein umfangreiches Angebot an möglichst kleinräumigen, themenbezogenen Daten und Statistiken zur Verfügung stellen, eigene Auswertungen und Analysen zu einer Vielzahl demografischer Themen passgenau ... zuschneiden, ... bei der Gestaltung des demografischen Wandels fundiert beraten und unterstützen, Diskussionen anstoßen, Entscheidungsprozesse moderieren und beim Beschreiten neuer Wege helfen“²¹⁸.

Zu den Zuständigkeiten des Referats 300 „Denkmalschutz, Bau- und Wohnungsrecht, Regionale Planungsstellen als Geschäftsstellen der Regionalen Planungsgemeinschaften“ des TLVwA gehören als Bestandteil der Regionalplanung (etwa 30 Stellen) die Fachaufsicht gegenüber den Regionalen Planungsgemeinschaften, die Koordinierung der Regionalen Planungsgemeinschaften, einschließlich technischer und fachlicher Unterstützung insbesondere bei Aufstellung der Regionalpläne, und die Einrichtung einschließlich der personellen und sachlichen Ausstattung von Regionalen Planungsstellen.

²¹⁷ www.alr-thueringen.de/„Über uns“, 02.12.2012.

²¹⁸ www.serviceagentur-demografie.de/ueber-uns/aufgaben.html, 02.12.2012.

Wesentliche Aufgaben des Referats 460 „Ländlicher Raum“ des TLVwA (etwa 10 Stellen) bestehen in der Wahrnehmung der öffentlichen Belange der Landwirtschaft und der Agrarstruktur in Raumordnungs-, Planfeststellungs- und anderen Genehmigungsverfahren, bei Fortschreibung der Regionalpläne, in Zielabweichungsverfahren zu den Regionalplänen, in Ausweisungsverfahren für Wasserschutz-, Überschwemmungs-, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete etc., bei Flurneuordnungsverfahren, bei Regionalen Entwicklungskonzepten; Fachaufsicht und Koordinierung der Landwirtschaftsämter zu Fragen als Träger öffentlicher Belange Landwirtschaft/Agrarstruktur.

Die vier Regionalen Planungsgemeinschaften nach den §§ 2 bis 6 Landesplanungsgesetz, an denen neben den Landkreisen und kreisfreien Städte auch die Mittelzentren beteiligt sind, sind Träger der Regionalplanung als Teil der Landesplanung. Ihnen obliegt Aufstellung und Änderung des Regionalplans. Sie bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben des Referats 300 des TLVwA. Sie nehmen Stellung zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger.

Wenn die Verwaltung für Landentwicklung und Flurneuordnung zur Gestaltung des demographischen Wandels genutzt wird, sollten die Regionalen Planungsstellen in diese integriert werden und Teil der staatlichen Verwaltung bleiben. Die regionale Gliederung der jetzigen Verwaltung für Landentwicklung und Flurneuordnung sollte derjenigen der Planungsregionen angepasst werden. Die Vernetzung mit der Serviceagentur Demografischer Wandel und der Akademie Ländlicher Raum ist auf Dauer sicherzustellen.

Die raumordnerischen Aufgaben sollten aus dem Referat 300 des TLVwA herausgelöst und zusammen mit den raumbezogenen Aufgaben des Referats 460 des TLVwA in eine neue Abteilung für Landentwicklung des TLVwA eingegliedert werden, die im Wesentlichen aus den bisherigen ÄLF besteht.

Wesentliche weitere Synergieeffekte würden sich dann nicht nur im fachlichen Bereich ergeben: Der HOPI-Bereich der ÄLF könnte weitgehend durch die Zentralverwaltung des TLVwA wahrgenommen werden.

Die ÄLF bearbeiten schon jetzt im wachsenden Maße zur ländlichen Entwicklung Projekte und Fördermittelverfahren auf der Grundlage auch von EU- und Bundesrecht. Sie sind in dieser Aufgabenstellung (Teil-)Bündelungsbehörden für eine Reihe von Aufgaben im ländlichen Raum. Diese Aufgaben, etwa der Dorfentwicklung, der regionalen Entwicklung und der Landschaftsentwicklung, korrespondieren mit anderen regionalen Entwicklungsprogrammen im Bereich der Verkehrs-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltung.

Die neue Abteilung des TLVwA sollte auf die Förderung im Rahmen des ESF und wirtschaftlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit dem EFRE einwirken können, ohne dass deshalb die Abwicklungszuständigkeit auf das TLVwA übertragen werden muss. Weiterhin ist anzustreben, dass künftig auch Maßnahmen zur Gestaltung des demographischen Wandels aus den EU-Strukturfonds finanziert werden können. Auch der Einsatz von Landesmitteln zur Förderung kleinerer örtlicher Eigeninitiativen mit einer geringfügigen Anschubfinanzierung muss möglich werden.

Wesentliche Instrumente der Gestaltung des demographischen Wandels werden die Bildung regionaler Verantwortungsgemeinschaften, die Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements und die Unterstützung privater Investitionsbereitschaft sein müssen.

Wegen der äußerst heterogenen Struktur des Landes sollten die Rahmenbedingungen keine detaillierten Strukturvorgaben beinhalten, sondern sich auf „Leitplanken“ beschränken, also für die sehr unterschiedlichen Räume genügend Freiraum für regional angepasste Lösungen lassen, die von regionalen Verantwortungsgemeinschaften entwickelt werden. Die Möglichkeit von Regionalbudgets zur Gestaltung des demographischen Wandels ist zu prüfen. Bei allen Maßnahmen des Landes sollte ein „Demographie-Check“ (zum Beispiel Aufnahme einer entsprechenden Prüfung in Kabinetttvorlagen) verpflichtend sein.

17.1.22 Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau Erfurt (LVG)

17.1.22.1 Aufgaben

Die Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau in Erfurt (2011: 47 Stellen, davon HOPI 10) hat gegenwärtig folgende Aufgabenblöcke²¹⁹:

- Fachschule zur beruflichen Fortbildung im Garten- und Landschaftsbau und im Produktionsgartenbau,
- Überbetriebliche Ausbildung im Garten- und Landschaftsbau und im Produktionsgartenbau,
- Versuchswesen und Anwendungsforschung in Gemüsebau, Obstbau, Zierpflanzenbau und Weinbau,
- Betriebswirtschaftliche Analyse und Beratungen (unter anderem kostenfreie sozioökonomische Beratung von Gartenbaubetrieben).

17.1.22.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der LVG gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Analog zum Rückgang der Bevölkerungszahl sollte die Stellenzahl im Fachbereich bis 2020 um weitere 4 % und bis 2030 zusätzlich um 5 % des 2020 erreichten Stands reduziert werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich der LVG sollte – falls der HOPI-Bereich nicht als Ergebnis einer Eingliederung der LVG in eine größere Verwaltung ganz entfällt – zum Überhangabbau der Reduzierung im Fachbereich folgen und bis 2020 und bis 2030 jeweils gemäß der demographischen Entwicklung reduziert werden.
- Die Beratung von Gartenbaubetrieben sollte als Aufgabe der LVG entfallen. Die betriebswirtschaftliche Analyse sollte als Aufgabe der LVG auf den Umfang beschränkt werden, der zur Beratung des Ministeriums notwendig ist. Die gärtnerische Fortbildung sollte als Aufgabe der LVG entfallen. Das gärtnerische Versuchswesen sollte als Aufgabe der LVG entsprechend der Reduzierung der Stellenzahl entfallen und im Übrigen mit der Vermarktung der Produkte in entsprechender Rechtsform verbunden werden.
- Die Fachschule Gartenbau und die überbetriebliche Ausbildung zum Gärtner sollten in die Zuständigkeit der Stadt Erfurt übergehen.
- Die verbleibenden Aufgaben der LVG sollten in eine Verwaltung integriert werden, die den unter Berücksichtigung der Kommissionsvorschläge verbleibenden, allein dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) nachgeordneten Bereich zusammenfasst.

²¹⁹ Auszug aus www.thueringen.de/de/lvg/wir/aufgaben.

17.1.22.3 Begründung

Überhang. Die Stellenzahl der LVG im Fachbereich ist zu gering, als dass sich daraus eine Beteiligung an dem aus dem FLW-Benchmark folgenden Personalüberhang der Sonstigen Verwaltungsbereiche (25 %) ableiten ließe. Eine entsprechende Reduzierung würde außerdem bei unveränderter Fortführung von Fachschule und überbetrieblicher Ausbildungsstätte kaum möglich sein. Andererseits hat die LVG genügend für den Freistaat Thüringen disponible Aufgaben, ihr eine Stellenplanreduzierung analog dem Überhangabbau zuzumuten.

Demographische Entwicklung. Der Rückgang der Bevölkerungszahl wirkt sich nur mittelbar auf die Aufgabenvielfalt und den Aufgabenumfang der LVG aus; weniger Einwohner mit einem hohen Anteil älterer Menschen lassen einen Rückgang der Zahl der gärtnerischen Betriebe und damit auch der Vielfalt der Betriebsausrichtungen erwarten. Andererseits erreicht die LVG mit der empfohlenen Stellenplanreduzierung eine Größenordnung, die einen weiteren Abbau um 8,4 % beziehungsweise 9,9% nicht mehr zulässt. Deshalb sollte der zusätzliche Stellenabbau bis 2020 und 2030 auf rund die Hälfte des Prozentsatzes begrenzt werden, in dem die Bevölkerungszahl sinkt.

HOPI. Der HOPI-Bereich der LVG ist im Vergleich mit den Verhältnissen, die bei größeren Verwaltungen anzutreffen sind, überdimensioniert.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Das Thüringer Gesetz zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus (ThürLwFöG) verpflichtet in § 6 Nr. 3 S. 2 die Agrarverwaltung zu „Beratungsaufgaben im Pflanzenschutz, der Hauswirtschaft, der Verbraucheraufklärung im Ernährungsbereich, der Bauberatung, der nachwachsenden Rohstoffe und zu Umweltaanforderungen“, allerdings nur, „soweit die Personalausstattung dies zulässt“. Im Hinblick darauf, dass für die Beratung gärtnerischer Betriebe einschließlich der sozioökonomischen Beratung und der betriebswirtschaftlichen Analyse in ausreichendem Umfang private Anbieter und Angebote der entsprechenden Berufsverbände zur Verfügung stehen, kann die Personalausstattung der LVG für diese Aufgabe weitgehend entfallen.

Nach dem ThürLwFöG hat die LVG auch eine Reihe von Förderaufgaben. Sie betreffen etwa die fachliche Aus-, Fort- und Weiterbildung für die Tätigkeit im Gartenbau (§ 5 Abs. 1), überbetriebliche Ausbildungsstätten und Maßnahmen (§ 5 Abs. 2), nichtstaatliche Einrichtungen zur beruflichen Weiterbildung der im Gartenbau tätigen Personen (§ 5 Abs. 3), Erzeugergemeinschaften und Absatzorganisation für zentrales und regionales Marketing sowie für den Aufbau neuer Märkte (§ 7 Abs. 1 S. 1), die umweltschonende Bewirtschaftung sowie dem Erhalt der Kulturlandschaft (§ 10 Abs. 1) und stichprobenartige Kontrolluntersuchungen der Verbrauchsqualität von Obst und Gemüse und anderer pflanzlicher Produkte (§ 11 Abs. 1). Der Unterschied zur Förderung durch Beratung liegt nicht immer auf der Hand, aber auch diese Aufgaben müssen nicht alle zwingend von staatlichem Personal wahrgenommen werden und sind disponibel in der Intensität der Wahrnehmung.

Auch beim Versuchswesen der LVG handelt es sich zwar um zweifellos nützliche, aber nicht um rechtlich zwingende Aufgaben.

Kommunalisierung. Zur Kommunalisierung der Fachschule wird auf die Ausführungen zur Fachschule der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft in Stadtroda verwiesen (Kapitel 17.1.19).

Die überbetriebliche Ausbildung (jährlich etwa 1.500 Teilnehmer), die nach Angaben des TMLFUN zu zwei Dritteln von Auszubildenden aus Hessen besucht wird (Hessen bezahlt die Ausbildung auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung), sollte mit der Fachschule zusammengefasst und ebenfalls kommunalisiert werden. Darunter braucht die Zusammenarbeit mit dem gärtnerischen Versuchswesen nicht zu leiden.

Behördenkonzentration. Auch die Eingliederung der LVG in ein Landesamt (Landesbetrieb), für Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten beziehungsweise für Umwelt, Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten würde es erleichtern, zum Überhangabbau beizutragen.

Vor einigen Jahren hat nach Angaben des TMLFUN dieses die Selbständigkeit der LVG damit begründet, deren Auftrag orientiere sich im Wesentlichen an der Einheit von Aus- und Fortbildung, Versuchswesen sowie gärtnerischer Praxis. Das gärtnerische Versuchswesen unterscheide sich grundlegend vom landwirtschaftlichen Versuchswesen. Besonderheiten seien der Anbau von Zierpflanzen und Gemüsekulturen unter Glas, die circa 15-jährige Standzeit von Baumobstversuchen und die ingenieurtechnischen Versuche im Garten- und Landschaftsbau. Daraus ergeben sich aber für die Expertenkommission keine Vorbehalte gegen einen Zusammenschluss mit anderen Sonderbehörden des Ressorts. So sind die der LVG entsprechenden Länderverwaltungen nur einzeln (Baden-Württemberg, Bayern) selbstständige Behörden. Weit überwiegend sind sie – jedenfalls bezogen auf den Aufgabenteil Versuchswesen – Teil anderer, und zwar landwirtschaftlicher Sonderbehörden (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt), einer Mittelbehörde (Rheinland-Pfalz) oder einer Landwirtschaftskammer („Norddeutsche Kooperation“: Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein; als Nichtkammer-Länder haben sich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt der Kooperation angeschlossen). In anderen Ländern gibt es „Gartenakademien“ zur Beratung im Freizeitgartenbau. Aus der Häufigkeit der aufbauorganisatorischen Verbindung zwischen Garten- und Landschaftsbau einerseits und Landwirtschaft andererseits darf geschlossen werden, dass im Fachbereich durchaus Synergieeffekte möglich sind. Sie ergeben sich aber vor allem im Zentralbereich. Der HOPI-Bereich der LVG könnte mit der Eingliederung in eine größere Behörde oder Einrichtung entfallen.

17.1.23 Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst (ThüringenForst)

17.1.23.1 Aufgaben

Der Anstalt öffentlichen Rechts „ThüringenForst“ mit 28 Forstämtern (zum 1. Januar 2012 errichtet mit 1.528 Stellen, davon rund 770 Stellen für Waldarbeiter; im Haushalt 2011 vergleichbare Gesamtzahl von Stellen in den Kapiteln der Forstverwaltung und vergleichbare Anzahl von Waldarbeitern in Sonderrechnungen) obliegen im Wesentlichen folgende Aufgaben²²⁰:

- Bewirtschaftung des übertragenen Staatswaldes als betriebliche Aufgabe nach Maßgabe des Thüringer Waldgesetzes (ThürWaldG) unter besonderer Beachtung der Allgemeinwohlbelange,
- Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, insbesondere:
 - alle Aufgaben der unteren Forstbehörde nach dem Thüringer Waldgesetz,
 - Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes,
 - Vorbereitung der forstlichen Rahmenplanung,
 - Standorterkundung, Waldbiotop- und Naturraumkartierung sowie das forstliche Monitoring,
 - Durchführung des forstlichen Forschungs- und Versuchswesens,
 - Führung des Waldverzeichnisses,
 - Durchführung von forstrechtlichen Verwaltungsverfahren nach dem Thüringer Waldgesetz,
 - Ausübung der Forstaufsicht sowie des Wald- und des Forstschutzes,
 - Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben nach dem Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft,
 - Durchführung und Unterstützung von Maßnahmen der Waldpädagogik, der Natur- und Umweltbildung, insbesondere durch der waldpädagogischen Weiterbildung in Form der Waldjugendheime,
- Waldtourismus zur Förderung des ländlichen Raums sowie Umsetzung des Konzepts „Forsten und Tourismus“,
- Laufbahnausbildung des gehobenen und des höheren Forstdiensts,
- Berufsausbildung zum Forstwirt und Forstwirtschaftsmeister,
- Beratung des Landes als fachkundige Stelle in Fragen des Forst- und Jagdwesens sowie der Fischerei.

²²⁰ Art. 1 § 2 Abs. 2, 4 Thüringer Gesetz über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „ThüringenForst“.

Die Förderung des Privat- und Körperschaftswalds erfolgt nicht zuletzt durch das Angebot der Übernahme der in der Regel kostenfreien forsttechnischen Leitung, § 33 Abs. 4 ThürWaldG.

In der Bewirtschaftung des Staatswalds ist ThüringenForst, auch wenn er dabei die Allgemeinwohlbelange besonders zu beachten hat, nicht Verwaltung, sondern Wirtschaftsbetrieb und Marktteilnehmer. Die Expertenkommission beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf dessen hoheitlichen Aufgaben. Auf diese Aufgaben entfällt ein Teil der 758 Stellen, die nicht für Waldarbeiter vorgesehen sind. Wie hoch der Anteil an den Stellen ist, der auf die hoheitlichen Aufgaben entfällt, könnte nur in einer detaillierten, aufgabenbezogenen Untersuchung festgestellt werden, da ThüringenForst nicht unter dem Gesichtspunkt der Aufgabentrennung, sondern der Verbindung von Betriebs- und Hoheitsaufgaben organisiert ist. Die Bestimmung im Thüringer Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst, dass die jährliche Finanzierungszuführung aus dem Landeshaushalt, von 2012 bis 2018 von 37 auf 30 Mio. Euro sinkend, ab 2018 nur noch für die hoheitlichen Aufgaben verwendet werden darf, gibt einen Anhaltspunkt, wobei in dem Betrag Personal- und Sachausgaben enthalten sind. Einen weiteren Anhaltspunkt geben Erwartungen, dass in weiterer Zukunft Überschüsse aus dem Staatsforstbetrieb die hoheitlichen Aufgaben (mit)finanzieren sollten. Da rund 60 % des Waldes nicht zum Staatswald gehören, ist die Forstverwaltung, was die Waldbesitzer betrifft, überwiegend hoheitlich tätig. Die Kommission geht von rund 400 Stellen für die hoheitlichen Aufgaben aus. In Sachsen waren es 2008 vor Personalabbau und Kommunalisierung bei einer um 4,9 % geringeren Waldfläche 474 Stellen²²¹.

17.1.23.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Dem Rückgang der Bevölkerungszahl beziehungsweise der Reduzierung der Einnahmeerwartung sollte der hoheitliche Fachbereich der Forstverwaltung – falls nicht kommunalisiert – mit einem Stellenabbau bis 2020 um 4 % und bis 2030 um zusätzliche 5 % folgen.
- Der HOPI-Bereich, der auf den Fachstellenanteil für hoheitliche Aufgaben entfällt, sollte der Entwicklung im Fachbereich folgen.
- Der hoheitliche Teil von ThüringenForst sollte kommunalisiert werden.
- Die Aufgabe der Waldflurbereinigung sollte von den Ämtern für Landentwicklung und Flurneueordnung (ÄLF) auf ThüringenForst übertragen werden.

Bis zum Abschluss der Waldflurbereinigung sollte die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts für den Staatsforstbetrieb beibehalten werden. Bei den ÄLF nicht benötigte Fachkräfte können im Personalaustausch übergehen.

- Falls dem Kommunalisierungsvorschlag zu den Naturparks und Biosphärenreservaten nicht gefolgt wird, sollten diese Einrichtungen der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst (Bereich Staatsforstbetrieb) angeschlossen werden.

²²¹ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Bericht zur Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs, Referentenentwurf, Stand 21.06.2006, S. 48 ff.

- Der Staatsforstbetrieb kann mit der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) und der Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau (LVG) zu einem Landesbetrieb zusammengefasst werden, der sich mit Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten befasst oder, falls das TLUG nicht einem ressortübergreifenden Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik zugeordnet wird, in ein Landesamt (Landesbetrieb) für Umwelt, Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten eingegliedert werden.

17.1.23.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von einem Überhang von nicht mehr als 25 % ausgegangen werden. Die wirtschaftlichen Aufgaben der Forstverwaltung sollten bei dieser Berechnungsbasis unberücksichtigt bleiben, da die Entwicklung der Stellenzahl für diesen Bereich über eine rückläufige Landeszuführung an „ThüringenForst“ gesteuert wird. Das heißt allerdings nicht, dass der gegenwärtige Bestand im Vergleich mit ähnlichen Wirtschaftsbetrieben anderer Länder optimal ist.

Für den verbleibenden Stellenanteil gibt es im Hinblick auf seine Größe eine Wahrscheinlichkeit, dass er anteilig zum Überhang bei den Sonstigen Verwaltungsbereichen beigetragen hat. Eine entsprechende Abbau-Last ließe sich kaum den Überhängen bei anderen Verwaltungen des Freistaats Thüringen oder auch allein des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) hinzufügen.

Demographische Entwicklung. Die Aufgaben der hoheitlichen Forstverwaltung entwickeln sich nicht parallel zum Rückgang der Bevölkerungszahl. So könnte die Ausweisung zusätzlicher Schutzgebiete den Aufgabenumfang zunehmen lassen. Andererseits muss auch diese Verwaltung dazu beitragen, dass bei rückläufiger Bevölkerungszahl und dadurch mit bedingten rückläufigen Einnahmeerwartungen eine Landesverwaltung bisherigen Umfangs nicht mehr finanzierbar sein wird. Aus der Abwägung beider Aspekte ergibt sich der Vorschlag, den hoheitlichen Teil der Forstverwaltung mit nur 4 % am Nachvollzug des Rückgangs der Bevölkerungszahl bis 2020 beziehungsweise 5 % bis 2030 zu beteiligen.

HOPI. Der HOPI-Bereich, der auf den Stellenanteil für die hoheitliche Forstverwaltung entfällt, lässt sich für die Expertenkommission nicht feststellen. Deshalb lässt sich nur unter Vorbehalt vorschlagen, dass er der Entwicklung der Fachstellenzahl folgt.

Kommunalisierung. In Thüringen waren 2010 insgesamt 550.201 ha, das ist knapp ein Drittel der Landesfläche, mit Wald bedeckt. Davon entfielen 41 % auf den Staatswald, 16 % auf den Körperschaftswald und rund 41 % auf den Privatwald und rund 2 % auf den Treuhandwald²²². Die Waldflächenanteile in den anderen Bundesländern reichen von 10 % (Schleswig-Holstein) bis 42 % (Rheinland-Pfalz), die Staatsanteile am Wald von 14 % (Nordrhein-Westfalen) bis 40 % (Mecklenburg-Vorpommern). Der Fläche nach reicht die Spanne der Staatswälder von 50.000 ha (Schleswig-Holstein) bis 770.000 ha (Bayern).

Die Bewirtschaftung des Staatsforsts sollte von den hoheitlichen Aufgaben getrennt werden. Die Trennung würde ebenso dem Eindruck einer forstaufsichtlichen Privilegierung des Staatswalds vorbeugen wie einer übermäßigen Inanspruchnahme des wirtschaftlichen Betriebs für bewirtschaftungsfremde Zwecke. Sie würde Veräußerungen von Staatswald wie Hinzuerwerbe je nach Ertrags- und Marktlage erleichtern. Wald ist ein Wirtschaftsgut. Ein eigenständiger staatlicher Forstbetrieb ohne hoheitliche Aufgaben kann sich – durchaus auch, wie im Errichtungsgesetz vorgeschrieben, unter besonderer Berücksichtigung der Allgemeinwohlbelange – ausschließlich auf be-

²²² TMLFUN, Broschüre: „Wald in Zahlen 2011“.

triebliche Aufgaben konzentrieren. Dies wird zu einer Verbesserung des Betriebsergebnisses beitragen.

Bei der gegenwärtigen Organisationsform könnte zwar der betriebliche Teil den hoheitlichen mitfinanzieren. Das wäre aber nur scheinbar eine Entlastung des Landeshaushalts; auch bei Anwendung des Bruttoprinzips der Haushaltsveranschlagung würden Abführungen der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst im Rahmen des Gesamtdeckungsgrundsatzes die Kosten des hoheitlichen Bereichs mittragen. Die in der gegenwärtigen Zuständigkeitskombination gegebene Gleichzeitigkeit beider Aufgabenwahrnehmungen in der Person des einzelnen Forstbeschäftigten kann wirtschaftliche Vorteile bringen: Der Förster, der sich mit hoheitlichem Auftrag im Wald aufhält, kann dabei zufällig oder gezielt auch Feststellungen treffen, die dem Betrieb dienen und umgekehrt. Die Kombination birgt allerdings zum einen ein nicht geringes Risiko, dass darunter eine der beiden Aufgaben leidet, und zum anderen bedeutet sie eine Privilegierung des Staatswalds, die nicht aus der Beachtung von Allgemeinwohlbelangen abgeleitet werden kann.

Die hoheitlichen Aufgaben von ThüringenForst zum Vollzug des Waldrechts sowie Teile der hoheitlichen Aufgaben nach sonstigen gesetzlichen Regelungen zum Wald- und Forstbereich nach § 59 Thüringer Waldgesetz und § 6 Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft sowie die Beratung und Betreuung der privaten und körperschaftlichen Waldbesitzer sollten wegen der größeren Orts- und Sachnähe auf die Gebietskörperschaften der Kreisebene als untere Forstbehörde übertragen werden. So sind zum Beispiel in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Aufgaben der Forsthoheit auf Landkreise und kreisfreien Städte übergegangen²²³. Auch Bayern kennt die Trennung des Forstbetriebs von den Hoheitsaufgaben.

Die Beratung und die Betreuung der privaten Waldbesitzer im Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben folgen dieser Aufgabenübertragung auf die Kreisebene. Gleiches gilt für die forsttechnische Betriebsleitung und den forstlichen Revierdienst im Körperschaftswald (soweit er nicht im Besitz des Landkreises ist), wenngleich es sich um keine hoheitliche Aufgabe handelt. Diese Aufgaben sollten nur gegen Kostenerstattung erfolgen.

Fällt eine Angelegenheit in die örtliche Zuständigkeit mehrerer unterer Forstbehörden, so ist die Behörde zuständig, in deren Zuständigkeitsbereich der Schwerpunkt der Angelegenheit fällt. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet die oberste Forstbehörde.

Die gegebene Aufteilung der Waldflächen im Verhältnis zu den kommunalen Gebietsgrenzen ist einer Kommunalisierung letztlich nicht hinderlich. Zwar braucht sich die Forstverwaltung bisher nicht an den Gemeinde- und/oder Kreisgrenzen zu orientieren; wenn ein zusammenhängendes Waldgebiet zum Beispiel Kreisgrenzen überschreitet, kann dem bisher die Grenzziehung des Forstamtsbezirks folgen. Die Vorteile dieser Regelung beziehen sich aber in erster Linie auf die Bewirtschaftung. Hoheitliche Aufgaben können unabhängig davon aufgeteilt werden. Die Fälle der räumlichen Inkongruenz werden im Übrigen umso seltener, je größer die Kreisgebiete geschnitten werden.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind in der Lage, die öffentlichen Aufgaben der Forstverwaltung (Forstämter) zuverlässig und zweckmäßig umzusetzen. Waldwirtschaft ist vor allem lagebedingt auszurichten. Die öffentlich-rechtlich fundierten Anforderungen an den Wald als Biotop, Erholungsraum und Produktionsstätte des nachwachsenden Rohstoffs Holz können von den Kreisen und kreisfreien Städten festgelegt und durchgesetzt werden. Die Verzahnungen mit anderen Verwaltungsaufgaben der Kreisebene wie Wirtschaftsförderung, Bauleitplanung, Jagd, Landwirtschaft, Umwelt, Sport, Verkehr sind eng.

²²³ Zu Sachsen-Anhalt: Jock (Hrsg.), Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyerer Forschungsberichte 267, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2011, S. 366.

Im Hinblick auf die enge Verbindung zwischen forsthoheitlichen, Naturschutz- und Umweltaufgaben liegt es nahe, den unteren Naturschutz- und Umweltbehörden auch die forsthoheitlichen Zuständigkeiten zu übertragen. Eine Kommunalisierung der Forsthoheitsaufgaben setzt allerdings voraus, dass die Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften gering genug ist, ohne Mehrkosten eine ausreichende Zahl von spezialisierten Mitarbeitern der Forstverwaltung zu übernehmen und vorzuhalten.

Aufgabenverlagerung. Die Waldflurbereinigung, die im Gegensatz zur landwirtschaftlichen Flurbereinigung noch in den Anfängen steckt, rechtfertigt keine gesonderte Flurbereinigungsverwaltung. Mit der Umstellung der ÄLF auf andere Aufgaben sollte die Waldflurbereinigung auf den Staatsforstbetrieb übertragen werden. Da es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt, sollte bis zum Abschluss der Waldflurbereinigung die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts auch für den Staatsforstbetrieb beibehalten werden. Bei den ÄLF nicht benötigte Fachkräfte können im Personalaustausch auf die Anstalt öffentlichen Rechts übergehen.

Behördenkonzentration. Zur Eingliederung der TLL in den Staatsforstbetrieb wird auf den Vorschlag für eine 5-Behörden-Organisation der Sonstigen Verwaltungsbereiche und die dort genannten Beispiele für die organisatorische Anbindung von Aufgaben der TLL verwiesen. Synergien ergäben sich im Fachlichen, im Untersuchungs- und Versuchswesen, im Ausgleich widerstreitender Interessen von Landwirtschafts- und Forstverwaltung und bei der Bewältigung der Folgen eines Rückgangs von Siedlungsdichte und agrarischer Nutzung; im HOPI-Bereich aus den üblichen Skaleneffekten, hier auch in der Betreuung der jeweiligen Außenstellen beziehungsweise – beim Staatsforstbetrieb – Niederlassungen.

Die LVG ist zu klein, eine Eigenverwaltung zu rechtfertigen. Unter fachlichen Gesichtspunkten liegt eine Anbindung an Verwaltungszweige, die mit Aufgaben vergleichbarer Fachrichtung befasst sind, näher als etwa eine Eingliederung in das Landesverwaltungsamt.

Falls die Naturparke und Biosphärenreservate nicht kommunalisiert werden sollten, gilt auch für diese Einrichtungen, dass sie unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu klein für eine Eigenverwaltung sind. Auch sie befassen sich mit pflanzlicher (und, wie die Forstverwaltung) mit tierischer Bodennutzung unter dem Gesichtspunkt der besonderen Berücksichtigung von Belangen des Allgemeinwohls.

17.1.24 Verwaltungen von Nationalpark, Naturparken, Biosphärenreservaten

17.1.24.1 Aufgaben

Die Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen (67 Stellen und 32 nicht auf Stellen geführte Waldarbeiter; etwa 5 Beschäftigte im HOPI-Bereich) haben besonders die Aufgabe, die ihnen anvertrauten Flächen im Sinne des Naturschutzgedankens zu schützen und zu entwickeln, zur Umweltbildung beizutragen und Tourismus und Regionale Entwicklung zu fördern²²⁴. Biosphärenreservate haben unter anderem auch Aufgaben aus dem UNESCO-Programm „Mensch und Biosphäre“²²⁵.

²²⁴ Mustergeschäftsverteilungsplan für Biosphärenreservats- und Naturparkverwaltungen vom 23.04.2010, Thüringer Verordnung über den Naturpark Südharz vom 01.12.2010, Thüringer Gesetz zum Nationalpark Hainich vom 19.12.1997.

²²⁵ www.biosphärenreservat-rhoen.de.

17.1.24.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch die Park- und Reservatsverwaltungen gehören, nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung von Unterschieden im Kommunalisierungsgrad der Länder sollte bei den Sonstigen Verwaltungsbereichen insgesamt von 25 % ausgegangen werden. Der Anteil der Verwaltung des Nationalparks Hainich an diesem Überhang wird mit ebenfalls 25 % seiner Stellen angenommen, bei den Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen sollte von 15 % ausgegangen werden.
- Als mittelbare Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl sollte die Stellenzahl im Fachbereich bei den Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen bis 2020 um weitere 4 % und bis 2030 zusätzlich um 5 % des 2020 erreichten Stands reduziert werden.
- Zum HOPI-Bereich verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung.
- Aus den Aufgabenblöcken ergeben sich Möglichkeiten, die Aufgabenlast der Naturpark- und Reservatsverwaltungen zu reduzieren.
- Die Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen sollten im Sinne von vereinsrechtlichen Verbandslösungen privatisiert, hilfsweise in Zweckverbänden kommunalisiert werden.
- Falls dem Privatisierungs- beziehungsweise Kommunalisierungsvorschlag nicht gefolgt wird, sollten die Parkverwaltungen in die AöR ThüringenForst integriert werden.

17.1.24.3 Begründung

Überhang. Aus einem Vergleich der Stellenausstattung (VZÄ 2011) der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da die Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von nicht mehr als 25 % Überhang ausgegangen werden.

Von den 67 Stellen der Park- und Reservatsverwaltungen entfallen nach Angaben des TMLFUN 19 Stellen auf die 3 allein staatlich verwalteten Naturparks, 12 auf die gemeinsame Verwaltung von Biosphärenreservat Vessertal (170 km²) und Naturpark Thüringer Wald (2.000 km²) und 8 auf das Biosphärenreservat Rhön (1.849 km², davon Thüringen 486 km²), an dem auch Bayern und Hessen mit je eigenen Verwaltungen ähnlicher Größe beteiligt sind; von den zusammen 39 Stellen sind 21 für den mittleren Dienst, 12 für den gehobenen und 6 für den höheren Dienst vorgesehen, 18 Waldarbeiter werden nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) nicht auf Stellen geführt. Die gemeinsame Verwaltung für Biosphärenreservat Vessertal (170 km²) und Naturpark Thüringer Wald (2.000 km²)²²⁶, die im Naturpark Thüringer Wald (e.V.) die staatlichen Naturschutz- und Landschaftspflegeaufgaben wahrnimmt²²⁷, kommt auf 12 der 39 Stellen, die 4 anderen Einrichtungen haben 5 bis 8 Stellen. Der Träger des Naturparks Thüringer Wald beschäftigt 11 eigene Mitarbeiter²²⁸. Die durchschnittliche Ausstattung der 6 Organisationen mit staatlichen Stellen liegt demnach bei gut 6 Stellen. Eine Beteiligung am Überhangabbau in Höhe von 25 % würde im Hinblick auf Entfernungen, Spezialisierungsmöglichkeiten und Vertretungsnotwendigkeiten die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungen in Frage stellen. Andererseits werden nach Angaben des TMLFUN die landeseigenen Naturschutzflächen der Einrichtungen naturschutzfachlich von der Stiftung Naturschutz und liegenschaftsmäßig

²²⁶ Zu beiden Daten: www.naturpark-thueringer-wald.de/partner.html.

²²⁷ www.biosphaerenreservat-vessertal.de.

²²⁸ www.naturpark-thueringer-wald.de/strukturen.html und/ansprechpartner.html.

von der TLG betreut beziehungsweise verwaltet; die Gebäude verwaltet nach Auskunft des TMLFUN das Thüringer Liegenschaftsmanagement. Eine Beteiligung in Höhe von 1 Stelle je Einrichtung sollte deshalb möglich sein.

Die Verwaltung des Nationalparks Hainich (7.500 ha) hat 28 Stellen, davon 17 für den mittleren Dienst, 6 für den gehobenen und 5 für den höheren Dienst. Die 14 Waldarbeiter werden nach Angaben des TMLFUN nicht auf Stellen geführt. Der Nationalpark erstreckt sich über nur zwei Landkreise. Seine Forstflächen werden, soweit sie im Eigentum des Freistaats stehen, nach TMLFUN-Auskunft von der AöR ThüringenForst verwaltet. Nach eigenen Angaben der Nationalparkverwaltung sind rund 5.000 der 7.500 ha des Nationalparks und damit rund 90 % seiner Laubwaldfläche ungenutzt („Urwald“)²²⁹. Die Belegenheitskonzentration, die im Vergleich mit Naturparks und Reservaten beschränkte Entwicklungsaufgabe und ein Vergleich der Stellenausstattung der Naturparks und Biosphärenreservate einerseits und des Nationalparks andererseits sollten eine Regelbeteiligung der Nationalparkverwaltung am Überhangabbau möglich machen.

Ein gesonderter Ländervergleich für Nationalparke, Naturparke und Biosphärenreservate zusammen oder je Behördenart getrennt führt wegen der Unterschiede in Zahl, Fläche, Topographie und Flora der Parke und Reservate und wegen der Unterschiede in Organisation und haushaltsrechtlicher Behandlung nicht zu verwertbaren Erkenntnissen.

Demographische Entwicklung. Die demographische Entwicklung und der Rückgang der Investitionsausgaben des Freistaats wirken sich auf die Aufgabenvielfalt der Park- und Reservatsverwaltungen kaum, auf den Aufgabenumfang nicht linear aus. Ein Rückgang der Bevölkerungszahl in Thüringen bei wachsenden Anteilen höherer Altersjahrgänge wird zu einem Rückgang der Besucherzahlen führen. Dem können Erfolge in der Tourismusförderung innerhalb wie außerhalb Thüringens entgegenwirken, wenn auch der demographische Wandel nicht auf den Freistaat beschränkt ist. Andererseits müssen sich auch kleine Verwaltungen mit sehr speziellen Aufgaben, solange sie Landesverwaltungen bleiben, an den Finanzierungsmöglichkeiten des Landeshaushalts orientieren, der seinerseits wiederum vom Rückgang der Bevölkerungszahl mit beeinflusst wird. Eine Rückführung der Stellenzahl in Höhe von etwa der Hälfte des Rückgangs der Bevölkerungszahl sollte deshalb vorgesehen werden.

HOPI. Die Stellenausstattung im HOPI-Bereich liegt, auch unter Berücksichtigung der Unterstützung der Parke und Reservate durch andere Landesverwaltungen, im unteren Bereich von Erfahrungswerten.

Aufgabenverzicht. Möglichkeiten zum Aufgabenverzicht ergeben sich aus den Aufgaben der Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen. Schutz und Entwicklung haben Intensitätsspannen, deren Ausschöpfung sich auch heute schon nach den Finanzierungsmöglichkeiten des Freistaats richten. Entsprechendes gilt für Umweltbildung und Tourismusförderung.

Privatisierung. Für Nationalparke (§ 12a Abs. 4 Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft (ThürNatG) und Biosphärenreservate (§ 14 Abs. 2 ThürNatG) gibt das Landesrecht eine „besondere Nationalparkverwaltung“ beziehungsweise eine „besondere Reservatsverwaltung“ vor, die im Falle der Reservate sogar für jedes Reservat besonders sein muss und der obersten Naturschutzbehörde unmittelbar zu unterstellen ist.

²²⁹ www.nationalpark-hainich.de/verstehen/wissenswertes.

Bei Naturparks reicht es aus, dass durch Rechtsverordnung der Träger benannt und die Verwaltung geregelt wird, § 15 Abs. 3 ThürNatG. In Thüringen selbst sind zwei der fünf Naturparke als Verbände (e.V.) organisiert, was zugleich Kommunalisierung und Beteiligung Dritter, vor allem an der Tourismusförderung Interessierter bedeutet. So steht die Mitgliedschaft beim Träger des Naturparks Südharz, dem Südharzer Tourismusverband e.V.²³⁰ mit (2012) 32 Mitgliedern nicht nur dem Landkreis Nordhausen und Städten, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften dieses Landkreises offen, sondern unter anderem auch Fremdenverkehrsvereinen und -organisationen und Wirtschafts-, Handels- und Verkehrsorganisationen²³¹. Der Verband Naturpark Thüringer Wald ist ein eingetragener Verein mit 7 Landkreisen, einer kreisfreien Stadt, 50 Städten und Gemeinden und 20 Vereinen, Verbänden und Einzelpersonen als Mitgliedern²³². Eingetragene Vereine als Naturparkträger finden sich zahlreich auch in anderen Ländern, die Alternative ist zumeist der (kommunale) Zweckverband.

Eine Übertragung der noch staatlichen Naturparkverwaltungen in die Trägerschaft von Verbänden würde die Verantwortung dorthin geben, wo das Interesse an den Parks und der wirtschaftliche Nutzen am größten sind, nämlich bei Kommunen und Tourismus-Wirtschaft der Belegenheitskörperschaften. Auch hinsichtlich des Nationalparks und der Biosphärenreservate sollte geprüft werden, ob die Trägerschaft und die Verwaltung in die Hände von Verbänden oder doch von Zweckverbänden übertragen werden sollte; die §§ 24, 25 und 27 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege enthalten keine Organisationsvorgaben (Art. 83, 84 Grundgesetz). Belegenheitskörperschaften auf der Kreisebene sind insgesamt elf Landkreise und zwei kreisfreie Städte, die jeweils auch für Naturschutzaufgaben und Tourismusförderung zuständig sind. Synergieeffekte würden bei Tourismusförderung, Naturschutzverwaltung und im HOPI-Bereich entstehen, der im Rahmen von Shared Services weitgehend von kommunalen HOPI-Bereichen mit verwaltet werden könnte.

Behördenkonzentration. Falls dem Vorschlag zur Privatisierung nicht gefolgt wird, sollten die Park- und Reservatsverwaltungen in die AöR ThüringenForst integriert werden. Auch dafür gibt es im Ländervergleich Beispiele. Außerdem handelt es sich um Flächen, deren Schutz und Entwicklung auch forstlicher Fachkunde bedarf, und die HOPI-Bereiche könnten von der AöR ThüringenForst ohne zusätzlichen Kräftebedarf wahrgenommen werden.

17.1.25 Bauverwaltungen – Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV), Straßenbauämter (SBÄ)

17.1.25.1 Aufgaben

Die Thüringer Bauverwaltung besteht aus dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr in Erfurt mit weiteren Standorten in Gera, Jena, Sondershausen und Suhl und vier dem TLBV nachgeordneten Straßenbauämtern als untere Straßenbaubehörden in Erfurt (Mittelthüringen), Gera (Ostthüringen), Leinefelde (Nordthüringen) und Zella-Mehlis (Südwestthüringen). Das TLBV hatte 2011 insgesamt 559 Stellen, von denen 38 dem HOPI-Bereich zuzurechnen sind. Organisatorisch Teil des TLBV sind auch die Bundesautobahnmeistereien (BABM, davon 1 Fernmeldemeisterei), auf die 186 der insgesamt 559 Stellen des TLBV entfielen. Darüber hinaus waren zusätzlich 135 Stellen (davon 89 besetzt mit Stand Juni 2012) für Bauleitmittel-Beschäftigte in Sonderrechnung vorgesehen.

²³⁰ § 8 Abs. 1 Thüringer Verordnung über den Naturpark Südharz vom 01.12.2010.

²³¹ www.nordhausen-tourist.de.

²³² www.naturpark-thueringer-wald.de/naturpark_verband.html.

Die SBÄ hatten 501 Stellen, davon 62 Stellen mit Haushalts-, Organisations-, IT- und einem Teil der Personalaufgaben. Die übrigen Personalaufgaben werden vom Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV) bearbeitet.

Das TLBV hat folgende Aufgabenblöcke²³³:

- Errichtung und Unterhaltung landes- und bundeseigener baulicher Anlagen,
- baufachliche Beratung und Prüfung bei Bauten mit staatlichen Zuwendungen und Investitionshilfen des Landes, des Bundes oder Dritter, Wertermittlungen, Gutachten und baufachliche Beratungen der Bedarfsträger/Nutzer,
- übergreifende Aufgaben des Straßenbaus,
- Aufsicht über die SBÄ und die dem TLBV angegliederten Autobahn-/Fernmeldemeistereien.

Die SBÄ haben folgende Aufgabenblöcke²³⁴:

- Planung- und Entwurf von Bundes- und Landesstraßen einschließlich Ortsdurchfahrten, Ortsumgehungen und Ingenieurbauwerke,
- Bau, Unterhaltung und Verwaltung von Bundes- und Landesstraßen einschließlich Ingenieurbauwerke,
- Planung, Genehmigung und Überwachung von Zuschüssen für kommunale Baumaßnahmen,
- Verkehrsorganisation und Verkehrssicherheit,
- Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde nach § 17b Abs. 1 Nr. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und § 38 Abs. 6 S. 2 Thüringer Straßengesetz (ThürStrG) und zuständig für einzelne weitere Aufgaben nach dem FStrG ist das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA), § 2 Abs. 6 Nr. 1 Thüringer Bundesfern- und Landesstraßen-Zuständigkeitsverordnung.

17.1.25.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLBV und der SBÄ gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden. Berechnungsbasis beim TLBV sind 335 Stellen.

Die Zahl der Stellen der Autobahn-/Fernmeldemeistereien richtet sich nach der Größe des Autobahnnetzes; sie ist bundesfinanziert und bedarf keiner Vorgabe im Landeshaushalt.

Die Ausschöpfung der Bauleitmittelstellen richtet sich nach Volumen und Stand der Bundesbauten.

- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl im Fachbereich von TLBV/SBÄ sollte in der Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl und der Investitionsansätze im Landeshaushalt jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich des TLBV sollte, soweit sie rechnerisch auf das TLBV selbst entfällt (38), nur eingeschränkt der Reduzierung im Fachbereich folgen.

Die Reduzierung der Zahl der Stellen im HOPI-Bereich der SBÄ (70) sollte über die Reduzierung im Fachbereich hinausgehen.

- Die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sollte mit Ausnahme der Aufstellung des Landesförderprogramms auf die Thüringer Aufbaubank (TAB) übertragen werden.

²³³ § 2 Thüringer Bundesfern- und Landesstraßen-Zuständigkeitsverordnung, www.thueringen.de/de/tlbv/wir/content.html.

²³⁴ §§ 1, 2 Thüringer Bundesfern- und Landesstraßen-Zuständigkeitsverordnung, www.thueringen.de/de/tlbv/wir/sbam (beziehungsweise sban, sbao, sbas)/content.html.

Die Vermessungsaufgaben für die SBÄ, die bisher an das Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation (TLVermGeo) vergeben werden, sollten den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) übertragen werden.

Entfallen können Wertermittlungen für bebaute und unbebaute Liegenschaften, die baufachliche Betreuung der Fiskalerbschaften und die baufachliche Prüfung und Beratung im Zuwendungsbau.

- Die SBÄ sollten Außenstellen des TLBV werden.

Das Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA, ohne die Eigentümerfunktion) sollte mit TLBV und SBÄ zu einem Landesbetrieb zusammengeführt werden.

Würde dem Vorschlag hinsichtlich eines Landesamts (Landesbetrieb), der sich mit der Informations- und Datenverarbeitung befasst, nicht gefolgt, sollte auch das TLVermGeo mit dem vorgeschlagenen Landesbetrieb, der sich mit Bau, Verkehr und Liegenschaften befasst, verbunden werden.

17.1.25.3 Begründung

Überhang. Einem Ländervergleich der Bauverwaltungen im engeren Sinne (Hochbau, Tiefbau ohne Straßen), etwa auf der Grundlage „Umsatz je Stelle“, fehlt angesichts der Abhängigkeit unter anderem von Behörden- und Gebietsstruktur, Erhaltungszustand und haushaltspolitischen Entscheidungen, Eigentums- und Mietanteilen, Neubau- und Bauunterhaltungsanteilen, Anteilen von dauerhaften und Bauleitmittel-Stellen, die valide Basis. So werden für Hessen 132 Stellen genannt, für das etwas kleinere Sachsen 1.080 Stellen. Für Brandenburg werden 761 Stellen genannt, für Mecklenburg-Vorpommern 582 und für Nordrhein-Westfalen 1.871 Stellen.

Das Thüringer Straßennetz hat eine Gesamtlänge von 6.740 km, davon 500 km Autobahnen, 1.640 km Bundesstraßen, 4.600 km Landesstraßen (nicht in der Regie des TLBV: Kreisstraßen 2.980 km, Ortsdurchfahrten 144 km). Ein Ländervergleich der Straßenbauverwaltung auf der Grundlage der Länge der jeweils betreuten Straßennetze läge nahe; die Spanne der Stellenzahlen reicht von 758 (Sachsen) bis 5.872 (Nordrhein-Westfalen), für Schleswig-Holstein wurden 814, für Rheinland-Pfalz 1.134, für Mecklenburg-Vorpommern 1.146, für Brandenburg 2.414 und für Hessen 3.329 Stellen genannt. Auch dieser Vergleich würde zahlreiche Faktoren außer Acht lassen, die für den Umfang der Aufgabenlast maßgebend sein können, wie zum Beispiel Straßenfläche (unter anderem aus der Spurenzahl von Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen), Topographie (Tunnel, Brücken), Verkehrsdichte, Siedlungsdichte, LKW-Anteile, Alter und Erhaltungszustand, Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen, Zuordnung der BABM und anderes mehr. Die Straßenbaulastverteilung hängt unter anderem von den Anteilen (groß-)städtischer und ländlicher Räume ab. Auch ergeben sich Unterschiede aus der Übertragung von Straßenbauaufgaben auf Dritte – wie in Thüringen und anderen Ländern zum Beispiel auf die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) beziehungsweise aus der Nutzung von Public Private Partnership-Formen.

Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte nicht mehr als von 25 % Überhang ausgegangen werden. Die beiden Verwaltungen im Geschäftsbereich des TMLBV (Bau- und Vermessungs-Verwaltung) machen knapp ein Viertel der Sonstigen Verwaltungsbereiche aus, für den der FLW-Benchmark diesen Überhang ausweist. Angesichts dieses Gewichts spricht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Überhang im Fachbereich der beiden Verwaltungen in der genannten Größenordnung liegt. Innerhalb des Geschäftsbereichs entfällt auf die Bauverwaltungen (TLBV und SBÄ) mehr als die Hälfte der Stellen

im Fachbereich. Das erlaubt es, die Überhangvermutung auch auf die beiden Bauverwaltungen zu beziehen.

Demographische Entwicklung. Der Aufgabenumfang der beiden Bauverwaltungen folgt nicht linear dem Rückgang der Bevölkerungszahl. Für die Entwicklung des Aufgabenumfangs der Aufgabenbereiche des TLBV (Straßenbau sowie Hochbau) ist vielmehr die Entwicklung des Investitionsvolumens maßgebend.

Das Thüringer Finanzministerium plant in der mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016²³⁵ einen Rückgang der Investitionsquote an den Gesamtausgaben von 13,9 % auf 11,6 %. Die Investitionsausgaben sollen von 1.256 Mio. Euro auf 1.022 Mio. Euro zurückgehen. Das Haushaltsvolumen, 2011 in Höhe von 9.484 Mio. Euro, soll bis 2016 auf 8.781 Mio. Euro und nach 2016 bis 2020 auf 7,5 bis 7,9 Mrd. Euro zurückgehen. Die nominal 7,5 Mrd. Euro entsprechen nach Angaben des TFM dann real nur noch etwa 6,7 Mrd. Euro heute. Entsprechend werden dann die Investitionsausgaben also real voraussichtlich nur noch etwa die Hälfte des Volumens von 2011 erreichen, wenn auch die Entwicklung begleitet sein dürfte von einem Aufwuchs bei den Erhaltungs- und Ersatzbedarfen, der aber vor allem nach 2020 entstehen wird.

Die mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016 sieht für diesen Zeitraum einen Rückgang der Bauausgaben von TLBV und SBÄ von 179,6 auf 147,3 Mio. Euro vor, an Verpflichtungsermächtigungen (VE) sind im Haushaltsplan 2012 für staatliche Hochbaumaßnahmen, Einzelplan 18, insgesamt 437 Mio. Euro vorgesehen, davon mit Fälligkeit ab 2016 ff. 372 Mio. Euro als Landeszuschuss an das Universitätsklinikum Jena zum Neubau des 2. Bauabschnitts; der Rest der VE von 65 Mio. Euro verteilt sich auf die Jahre 2013 bis 2015 wie folgt: 39,5/21,4/4,5 Mio. Euro. Von 2010 bis 2012 sind Ansätze beziehungsweise ist das Ist für Baumaßnahmen bei den SBÄ von 88 Mio. Euro auf 47 Mio. Euro zurückgegangen. Beim TLBV (ohne Einzelplan 18) gingen die Ansätze/Ausgaben von 23 Mio. Euro auf 15 Mio. Euro zurück; im Einzelplan 18 sind 2012 beziehungsweise waren 2011 für Staatliche Hochbaumaßnahmen 67 Mio. Euro beziehungsweise 61 Mio. Euro und für Sonstige Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen weitere 45 Mio. Euro (2011: 76 Mio. Euro) veranschlagt.

Da der landeseigene Nachholbedarf nach 1989 in den beiden Baubereichen jedenfalls bis 2019 weitgehend befriedigt sein wird, ist davon auszugehen, dass sich der Rückgang des Investitionsvolumens gleichmäßig auch auf die Auftragslage von Straßenbau und Landesbau auswirkt. Vom Bundesbau wird angenommen, dass er im Hinblick auf die weitgehend erfolgte Deckung des Nachholbedarfs, aber auch wegen der Standortschließungen ebenfalls zurückgeht; auf Schwankungen in diesem Bereich kann im Übrigen teilweise mit dem Grad der Ausschöpfung der Bauleistungen reagiert werden.

Daraus folgt die Erwartung, dass die Bauverwaltung ihre Aufgaben im Fachbereich im Jahr 2020 mit deutlich weniger Stellen erledigen kann als dem Stellenbestand, der nach dem Abbau des Überhangs aus dem FLW-Benchmark verbleibt. Selbst wenn der Rückgang des Investitionsvolumens sich mit nicht mehr als dem Korrelat der demographischen Entwicklung auf den Stellenbestand auswirken sollte, müsste ein Stellenabbau von 8,4 % möglich sein. Damit wäre auch der Umstand abgegolten, dass sich bei Straßenunterhaltung und Straßenerhalt, die überwiegend in der Zuständigkeit der SBÄ liegen, der Rückgang des Investitionsvolumens weniger auswirken wird. Bis 2030 kann im Hinblick jedenfalls auf den Rückgang der Finanzierungsmöglichkeiten ein weiterer Auftragsrückgang angenommen werden, der dem Stellenäquivalent der demographischen Entwicklung entspricht.

HOPI. Der HOPI-Bereich des TLBV besteht rechnerisch aus 79 Stellen der Abteilungsleitung und der Referate 11 bis 15 der Zentralabteilung. Das Referat 16 „Zentrale Vergaben“ kann nicht einbe-

²³⁵ Im Folgenden nach Thüringer Finanzministerium, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2016, Thüringer Finanzministerium, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2015; Thüringer Finanzministerium, Medieninformation „Mittelfristige Finanzplanung“ vom 09.10.2012.

zogen werden, da es Vergaben der Fachabteilungen des TLBV und der SBÄ für Straßen-, Brücken- und Hochbaumaßnahmen begleitet und prüft; Beschaffungen für das Amt selbst werden vom Referat 12 „Organisation“ vorgenommen. Das TLBV ist außerdem unter den Behörden im Sonstigen Verwaltungsbereich die einzige Oberbehörde mit nachgeordnetem Bereich; ihre Hauptaufgabe besteht nicht in der Rechtsanwendung, sondern in der zweckmäßigen Verausgabung von Haushaltsmitteln, sie ist Investitionsbehörde. Deshalb sollten auch die Referate 13 „Haushalt“ (22 Stellen), 14 „Datenverarbeitung“ (18 Stellen) und 15 „Recht“ (9 Stellen) nicht allein der Selbstverwaltung des TLBV und der SBÄ zugerechnet werden. Der Selbstverwaltungsanteil an diesen zusammen 49 Stellen wird hier entsprechend einer durchschnittlichen HOPI/Fach-Relation mit 15 %, also mit 8 Stellen angenommen. Damit entfallen beim TLBV auf den HOPI-Bereich 38 und auf den Fachbereich 521 Stellen.

Soweit der HOPI-Bereich des TLBV auf das Amt selbst entfällt, ist er im Hinblick darauf, dass außer den Beschäftigten auf den 559 Stellen im Fachbereich auch die Beschäftigten der Autobahnmeistereien betreut werden müssen, zu knapp bemessen, als dass er zum Überhang nach dem FLW-Benchmark hätte beitragen können. Außerdem verschlechtert sich mit dem Überhangabbau beim Fachbereich die Sockel-Mengen-Relation. Deshalb sollte im HOPI-Bereich des TLBV die Reduzierung im Rahmen des Überhangabbaus auf 10 % beschränkt bleiben. Hinsichtlich der Folgen des Rückgangs des Investitionsvolumens bis 2020 und des weiteren Rückgangs der Bevölkerungszahl nach 2020 sollte der HOPI-Bereich der Entwicklung im Fachbereich folgen.

Der HOPI-Bereich der SBÄ besteht rechnerisch aus 62 HOPI-Stellen, das sind 54 Stellen der Sachgebiete 1.1 „Haushalt, Personal, allgemeine Verwaltung“ und acht Stellen für die Leitungsbereiche der vier SBÄ. Dem sind hier die Hälfte der acht Stellen der Abteilungsleitungen 1 (die Abteilungen haben auch Fachaufgaben) und die vier Stellen für die Stabsstellen „Controlling“ hinzugefügt. Die Einschränkung beim Überhangabbau im HOPI-Bereich des TLBV selbst gilt nicht für den HOPI-Bereich der SBÄ. Er ist vergleichsweise überdimensioniert; die Reduzierung sollte auch im Hinblick darauf, dass ein Teil der Personalverwaltung nicht in den SBÄ stattfindet, über die Reduzierung im Fachbereich hinausgehen.

Der Stellenzahl im Hochbau sind 135 Stellen für Beschäftigte hinzuzurechnen, die aus Bauleitmitteln des Bundes bezahlt werden; die Ausschöpfung der Stellenzahl richtet sich nach Volumen und Stand der Bundesbauten, die Beschäftigungsverhältnisse sind entsprechend befristet.

Die Straßen-/Ingenieurbauabteilungen des TLBV haben zusammen 203 Stellen. Dem sind die 186 Stellen (2011) der bundesfinanzierten Autobahn-/Fernmeldemeistereien hinzuzurechnen.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Entfallen kann die Aufgabe der Wertermittlungen für bebaute und unbebaute Liegenschaften. Sie werden als kostenlose Amtshilfeleistungen den verschiedenen Dienststellen für Immobiliengeschäfte zur Verfügung gestellt. Diese Leistungen können auch durch Gutachter der freien Wirtschaft im direkten Vertragsverhältnis erbracht werden.

Entfallen kann auch die Betreuung der Fiskalerbschaften. Die Betreuung der Fiskalerbschaften erfordert Wertgutachten und in der Regel bauliche Sicherungsmaßnahmen bis hin zum Abriss. Diese Leistungen sind ebenfalls in die private Wirtschaft delegierbar. Das erforderliche Budget wäre bei der Landesfinanzdirektion (LFD) zu veranschlagen.

Entfallen kann auch die baufachliche Prüfung und Beratung im Zuwendungsbau. Sie ist haushaltsrechtlich geboten, wird auch bereits teilweise von Privaten durchgeführt (unter anderem auch durch die Kommunalbau Thüringen GmbH, Tochter der Landesentwicklungsgesellschaft mbH). Die staatliche und die kommunalen Bauverwaltungen sollten – von Ausnahmefällen abgesehen – generell darauf verzichten diese Prüfung und Beratung selbst durchzuführen.

Die ÖPNV-Förderung sollte mit Ausnahme der Aufstellung des Landesförderprogramms auf die TAB übertragen werden. Das TLBV ist zuständig für die Förderung des investiven Ausbaus des

ÖPNV nach der ÖPNV-Investitionsrichtlinie. Gefördert werden Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen des ÖPNV, kommunale Gebietskörperschaften sowie deren jeweilige Zusammenschlüsse. Gefördert werden Investitionsvorhaben zum Aufbau, zur Modernisierung und zum Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur sowie zur Bereitstellung moderner ÖPNV-Fahrzeuge. Förderschwerpunkte sind insbesondere Vorhaben zur Verbesserung der Schieneninfrastruktur (Straßenbahnen und Schienenpersonennahverkehr), der Bau und Ausbau von Zugangsstellen zum ÖPNV, der Bau und Ausbau von Verknüpfungspunkten und Omnibushaltestellen sowie Telematikmaßnahmen im ÖPNV (zum Beispiel Errichtung von Leit-, Beschleunigungs-, Fahrgastinformationssystemen). Wegen des dafür notwendigen Sachverständs wird die TAB zwar die Unterstützung der Fachabteilungen des TLBV benötigen, wie das auch für die neun Beschäftigten des bisher zuständigen Dezernats 17 des TLBV gilt; andernfalls würde der Durchführungsaufwand bei der TAB zu hoch. Die Inanspruchnahme externer Hilfe bei der Förderung von Investitionsvorhaben entspricht aber dem üblichen Vorgehen einer Förderbank. Deshalb sollte auf eine Ausnahme vom gesetzlichen Auftrag der TAB verzichtet werden.

Die Straßenmeistereien (Bundesstraßen und Landstraßen; nicht Bundesautobahnen) sind seit einigen Jahren Teile eines privaten Unternehmens ohne Landesbeteiligung, der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH & Co KG (TSI). Die hessischen Erfahrungen aus einem mehrjährigen Wettbewerb zwischen zwei behördlichen Straßenmeistereien und einem von TSI übernommenen Straßenmeistereibezirk, die dort zum Verzicht auf eine Privatisierung führten²³⁶, wurden für Thüringen vom TMBLV nicht bestätigt.

Im TLBV-Bereich des staatlichen Hochbaus und der Bundesbauten werden alle Architekten-, Ingenieur-, Projektierungs- und Bauüberwachungsaufgaben bei kleinen wie bei großen Baumaßnahmen und in steigendem Maße auch die Bauunterhaltungsaufgaben an Private vergeben. So waren zum Beispiel in den 15 Mio. Euro für Bauausgaben laut Haushaltsplan 2012 – ohne Einzelplan 18 – 4,7 Mio. Euro Vergütungen für freiberuflich Tätige enthalten.

Die Vermessungsaufgaben für die SBÄ, die bisher an das Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation (TLVermGeo) vergeben werden, sollten den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) übertragen werden.

Kommunalisierung. Dem Grund nach kommunalisierbar wären im Straßenbau

- die Genehmigungsplanung für Erweiterungen und Erhaltung des Straßennetzes; insoweit müssten die Landratsämter untere Landesbehörde sein,
- die Ausführungsplanung für Bundes- und Landstraßen als übertragene Aufgabe,
- der Bau von Bundesautobahnen, falls einmal nicht mehr durch die DEGES wahrgenommen (Landratsämter als untere Landesbehörde),
- der Bau von Bundes- und Landesstraßen als übertragene Aufgabe,
- der Betriebsdienst für Bundes- und Landstraßen als übertragene Aufgabe.

Eine entsprechende Aufteilung dieser SBÄ-Aufgaben setzte allerdings eine deutlich geringere Zahl der Landkreise voraus (Regionalkreise), die in dieser Reduzierung nicht von der Kommission vorgeschlagen wird. Denkbar wäre aber, einzelne Landkreise diesbezüglich für mehrere Landkreise für zuständig zu erklären („Vorortlandkreise“).

²³⁶ Jock, Hrsg.: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyerer Forschungsberichte 267, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2011, S. 166.

Behördenkonzentration. Aus einer Umwandlung der SBÄ in Außenstellen des TLBV können deutliche Einsparungsmöglichkeiten erwartet werden; sie werden auf 30 % der HOPI-Stellen der SBÄ geschätzt. Allerdings sollten die beim TMBLV liegenden Personalzuständigkeiten für die SBÄ auf das TLBV übertragen werden.

Vor etwa fünf Jahren hat die WIBERA Wirtschaftsberatung AG vorgeschlagen, zunächst die damals noch getrennten Verwaltungen für Hochbau und Straßenbau zusammenzulegen und sie in einem zweiten Schritt mit dem Liegenschaftsmanagement zusammenzuführen. Der Vorschlag liegt auch heute nahe, da TLBV und THÜLIMA in Teilen durchaus verwandte beziehungsweise auf Kooperation angewiesene Aufgaben haben²³⁷. Wegen der Einzelheiten wird auf die Erörterung bei THÜLIMA verwiesen (Kapitel 17.1.12). Die Einsparungsmöglichkeiten werden auf 10 % der – lediglich als Berechnungsbasis – 95 Stellen des THÜLIMA geschätzt, davon die Hälfte im HOPI-Bereich, der beim THÜLIMA eher stark besetzt ist.

Sollte dem Vorschlag, das TLVermGeo mit den anderen IT-Fachbehörden zusammenzuschließen, nicht gefolgt werden, käme auch eine Zusammenfassung mit den beiden Bauverwaltungen in Betracht. Daraus ergäben sich sowohl im fachlichen wie auch im HOPI-Bereich Synergieeffekte. Wenn auch die Vermessungsarbeiten des TLVermGeo für die SBÄ wegfallen sollten, sind die Bauverwaltungen doch ein wesentlicher Nutzer der Geobasisdaten²³⁸. Die Zusammenfassung würde die Optimierung des Fachkräfteeinsatzes bei kleiner werdenden Personalkörpern erleichtern, Laufbahnentwicklungen offen halten, Vertretungen sichern und bei aktuellem Bedarf Schwerpunktbildungen ermöglichen. Das Jahr 2020 sollte bei der Bewertung kein Schlusspunkt sein: Wenn eine neue Struktur Bestand haben soll, muss sie auch die Prognosen der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 ins Auge fassen.

Im Hinblick auf die überwiegend fiskalischen Aufgaben von THÜLIMA, TLBV und SBÄ und die überwiegend dokumentierenden und bereitstellenden Aufgaben des TLVermGeo sollte als Form der Zusammenfassung der Landesbetrieb gewählt werden.

17.1.26 Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation (TLVermGeo)

17.1.26.1 Aufgaben

Das Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation in Erfurt (2011: 893 Stellen, davon 57 im Zentralbereich) hat folgende Aufgabenblöcke²³⁹:

- Laufendhaltung der Landesvermessung,
- Erstellung und Fortführung des Liegenschaftskatasters,
- Erstellung und Aktualisierung der Landeskartenwerke,
- Liegenschaftsvermessungen für Träger der unmittelbaren Landesverwaltung (ausgenommen Flurbereinigungs- und Flurneuordnungsbehörden),
- Durchführung von städtebaulichen Umlegungsverfahren, Geschäftsstelle Gutachterausschuss.

Thüringen hat nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) 3 Millionen Flurstücke, davon knapp 2 Millionen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich.

²³⁷ www.thueringen.de/de/thuelima/gebäudebewirtschaftung, 15.01.2012.

²³⁸ TLVermGeo-Broschüre „Geodaten Anwendungen“, 2008, S. 33 f.

²³⁹ §§ 7 Abs. 2 S. 2; 8 Abs. 1, 4 Thüringer Katastergesetz, www.thueringen.de/de/TLVermGeo/wir/content.html.

17.1.26.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLVermGeo gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte als Folge des Überhangabbaus um 10 % reduziert werden. Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 entsprechend der prognostizierten demographischen Entwicklung zurückgehen.
- Die beim TLVermGeo verbliebenen Vermessungsaufgaben sollten an die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI) abgegeben werden. Die daraus sich ergebenden Einsparungen sind auf den Überhangabbau anzurechnen.

Es sollte geprüft werden, ob Entscheidungen in städtebaulichen Umlegungsverfahren auf Antrag von Kommunen der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) beziehungsweise Thüringer Landesgesellschaft (TLG) überlassen werden können.

Der Druck von Produkten der Landesvermessung (und der übrigen Landesverwaltung) kann als Aufgabe des TLVermGeo entfallen, der Vertrieb von Produkten der Landesvermessung kann an Private vergeben werden.

- Das TLVermGeo sollte mit dem Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) und dem Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) zu einem Landesamt (Landesbetrieb) zusammengefasst werden, der sich mit der Informations- und Datenverarbeitung befasst.

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt würde, sollte das TLVermGeo mit den staatlichen Bau- und Verkehrsverwaltungen und dem Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA) zu einem Landesbetrieb zusammengefasst werden.

17.1.26.3 Begründung

Überhang. Aus einem vermessungsspezifischen Ländervergleich lassen sich nur grobe Schlüsse auf den Stellenbedarf beim TLVermGeo ziehen, da die Unterschiede zum Beispiel im Kommunalisierungsgrad und im Anteil der ÖbVI, aber nicht nur, dort beträchtlich sind. Die Spanne der Stellenzahlen reicht – unter Einschluss der Stellen kommunaler Vermessungsämter in den Ländern, die die Vermessungsverwaltung kommunalisiert haben – von 308 (Saarland) bis 5.000 (Nordrhein-Westfalen) Stellen, bei den Ländern ohne Kommunalisierung von 308 (Saarland) bis 2.299 (Niedersachsen) und bei den Flächenländern Ost einschließlich der Kommunalisierungsländer von 366 (Mecklenburg-Vorpommern) über 951 (Sachsen) bis 1.161 (Sachsen-Anhalt); die kleineren Flächenländer West haben 1.867 (Hessen), 1.668 (Rheinland-Pfalz), 650 (Schleswig-Holstein) beziehungsweise 308 (Saarland) Stellen. Die Zahlen der ÖbVI je Land reichen von 121 (Baden-Württemberg) über 70 (Hessen) und 43 (Rheinland-Pfalz) bis 36 (Schleswig-Holstein). Die Fläche je Beschäftigten, im Durchschnitt bei 20 km² und in Thüringen bei 19 km², reicht von 11 km² (Hessen) bis 40 km² (Baden-Württemberg). Beschränkt auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche kommen im Durchschnitt 2,5 km² auf einen Beschäftigten, in Thüringen 1,7; die Spanne reicht von 1,6 (Hessen) bis 5,5 (Baden-Württemberg).

Ein flächen- oder flurstückbasierter Ländervergleich ließe Unterschiede in der Siedlungsdichte, im Grundstücksverkehr und aus Besonderheiten (groß)städtischer Aufgaben unberücksichtigt. Damit bleibt die Einwohnerzahl als Basis eines Vergleichs, für die zumindest geltend gemacht werden kann, dass sie auch die Basis für die Finanzierungsmöglichkeiten der Länder ist. Von Rheinland-Pfalz bei den Flächenländern West (FLW) und Sachsen-Anhalt bei den Flächenländern Ost abgesehen, kommen andere Länder bei den Vermessungsverwaltungen mit deutlich weniger Stellen je 1.000 Einwohner aus als Thüringen.

Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der FLW ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte nicht mehr als von 25 % Überhang ausgegangen werden. Das TLVermGeo macht etwa ein Zehntel des Stellenbestandes aus, für den der FLW-Benchmark diesen Überhang ausweist (Sonstige Verwaltungsbereiche). Auch angesichts dieses Gewichts spricht eine hohe Vermutung dafür, dass der Überhang in der genannten Größenordnung liegt.

Die Stellen der Vermessungstrupps des TLVermGeo haben zu dem Überhang aus dem FLW-Benchmark beigetragen, da er auch Vermessungsverwaltungen einbezieht, die nicht mehr selbst Vermessungen durchführen. Der Verzicht auf die eigenen Vermessungstrupps kann deshalb auf die sich nach dem FLW-Benchmark ergebende Abbauvorgabe angerechnet werden. Zwar werden die Verwaltungen, die bisher die Vermessungsdienste des TLVermGeo für sie kostenlos in Anspruch nehmen dürfen, den ÖbVI Gebühren zahlen müssen; das ist aber nicht anders bei den Flächenländern West, deren Vermessungsverwaltungen ebenfalls nicht mehr selbst vermessen.

Eine Anhebung der Standards zur Aktualität der Geobasisdaten mag fachlich wünschenswert sein. Sie aber gleichbedeutend mit einer Ausweitung des Aufgabenumfangs, die finanziert werden will.

Demographische Entwicklung. Der Aufgabenumfang des TLVermGeo folgt jedenfalls nicht linear dem Rückgang der Bevölkerungszahlen.

Das TFM plant in der mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016 allein bis 2016 einen Rückgang der Investitionsquote an den Gesamtausgaben von 13,9 % auf 11,6 %, bei nominal und noch stärker real rückläufigen Haushaltsvolumina; die Investitionsausgaben sollen von 1.256 Mio. Euro auf 1.022 Mio. Euro zurückgehen. Diese Entwicklung des Investitionsvolumens im Landeshaushalt wirkt sich auch auf die Fachaufgabenbereiche des TLVermGeo und seine Katasterbereiche aus. Der Umfang hängt allerdings nicht allein von der staatlichen Investitionstätigkeit ab, sondern unter anderem auch von den Investor-Aktivitäten der Privaten und der Unternehmen und vom Datenbedarf der Fachverwaltungen und der privatwirtschaftlichen Anwender. Die Bundesregierung erwartet eine verstärkte Bereitstellung von Geofachdaten, wie sie auch in Thüringen von mehreren Verwaltungen beigesteuert werden; die Geofachdaten knüpfen an die von den Vermessungsverwaltungen erarbeiteten Geobasisdaten an²⁴⁰.

Doch ist zu berücksichtigen, dass der Wiederaufbau des Katasterwesens in Thüringen nach 1989 bis 2020 mit Ausnahme der Arbeiten aus der Waldflurbereinigung weitgehend abgeschlossen und der entsprechende Mehrbedarf entfallen sein wird. Daraus folgt die Erwartung, dass das TLVermGeo im Jahre 2020 seine Aufgaben im Fachbereich mit einer Stellenausstattung bewältigen kann, die dem Rückgang der Einwohnerzahl folgt. Bis 2030 kann im Hinblick auf die Bevölkerungszahlen ein weiterer Bedarfsrückgang in ähnlicher Höhe angenommen werden.

²⁴⁰ Bundesregierung (Hrsg.), Geoinformationen und moderner Staat, 5. Aufl. 2011: Bereitstellung S. 9, 46, Verknüpfung S. 7 f., 20 ff.

HOPI. Von den 76 Stellen der Zentralabteilung des TLVermGeo entfielen 46 auf HOPI im engeren Sinne und 26 auf das Geographische Informationszentrum und die Druckerei. Justizariatsaufgaben werden jedenfalls zum Teil im Dezernat 20.1 „Querschnittsaufgaben Liegenschaftsrecht“ mit 6 Stellen wahrgenommen. Deshalb werden hier 57 der 76 Zentralabteilungsstellen dem HOPI-Bereich zugerechnet.

Der Stellenverbrauch der Eigenverwaltung (HOPI-Bereich) des TLVermGeo ist insgesamt gering. Das darf zu einem Teil der Homogenität des Personalkörpers und der Größe der Behörde zugeschrieben werden; der Anteil des Stellensockels für die Basiskompetenzen eines HOPI-Bereichs wird umso geringer, je größer das Mengengerüst wird, auf das er sich bezieht. Dieser Größenvorteil wird mit einer deutlichen Reduzierung der Stellenzahl im Fachbereich abnehmen; die Abnahme wird im Hinblick auf die geringe Größe des HOPI-Bereichs überproportional sein. Dessen Beitrag zum Überhangabbau sollte deshalb auf rund ein Drittel der Vorgabe aus dem FLW-Benchmark, also auf 10 % beschränkt werden.

Aufgabenverzicht, Privatisierung. Die acht Katasterbereiche der Abteilung 2 des TLVermGeo mit circa 625 Stellen sind jeweils für ein Gebiet des Freistaats für Datenerhebung, Datenführung und Bodenmanagement zuständig. Sie bereiten die Vermessungen der rund 70 der Aufsicht des Ministeriums unterliegenden ÖbVI (im Jahr 2011) vor, pflegen deren Ergebnisse ein und bereinigen Diskrepanzen in den Karten. Die Aufgabe „Bodenmanagement“ der Katasterbereiche meint unter anderem städtebauliche Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch des Bundes (BBauGB). Die Aufgaben der Geschäftsstellen der kommunalen Gutachterausschüsse werden vom TLVermGeo wahrgenommen, § 7 S. 1 Thüringer Gutachterausschussverordnung.

Die gesamte private und kommunale (nur noch Erfurt und Nordhausen) Katastervermessung in Thüringen wird von den ÖbVI durchgeführt; Gebäude-Einmessungen sollen künftig im Wesentlichen aus Luftbildern erfolgen, die für die meisten Nutzer ausreichend aktuell und genau sind²⁴¹. Die 8 Katasterbereiche sind dagegen jeweils im Aufgabengebiet unter anderem für die „Datenerhebung“ für Vermessungsaufträge der Landesbehörden (125 Stellen) zuständig. Diese Aufgabe kann entfallen. Sie dient zwar auch der Fortbildung des eigenen Personals. Die Frage nach Erwerb und Erhalt von Praxiskenntnissen stellt sich aber bei vielen Berufen und Aufgaben (zum Beispiel Bau- und Straßenbauverwaltung, Gesundheitsaufsicht, Veterinäraufsicht). Ein Grundsatz, man müsse jeweils einen Teil der privatisierungs- oder vergabefähigen oder sonst beaufsichtigten Tätigkeiten selbst wahrnehmen, ist daraus nicht entstanden, da es genügend andere Möglichkeiten gibt, sich entsprechend fortzubilden (vergleiche auch § 7 Abs. 1 Thüringer Lebensmittelüberwachungsgesetz, der die Betriebe verpflichtet, die Fortbildung von Angehörigen der Aufsichtsbehörden zu gestatten).

Zur (gebührenpflichtigen²⁴²) Aufgabe „Bodenmanagement“ sollte geprüft werden, ob die Teilaufgabe „Vorbereitung von Entscheidungen in städtebaulichen Umlegungsverfahren auf Antrag von Kommunen, § 46 Abs. 4 Nr. 5 BBauGB, § 6 Abs. 2 Thüringer Umlegungsausschussverordnung“ inhaltlich ganz oder zur Durchführung auf die LEG oder auf die TLG übertragen werden kann; die TLG unterstützt auch die Ämter für Flurneuordnung (ÄLF) bei deren Bodenordnungsaufgaben.

Der Druck von Produkten der Landesvermessung (und der übrigen Landesverwaltung) kann als Aufgabe des TLVermGeo entfallen; die Druckaufträge sollten vergeben werden. Im Hinblick auf den vorhandenen modernen landeseigenen Maschinenpark im Gebäude des TLVermGeo und das fachkundige Personal empfiehlt es sich allerdings, vorrangig die Übernahme dieser Druckerei durch einen Privaten auszuschreiben.

²⁴¹ Begründung Abschnitt A zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Änderung von Rechtsvorschriften im Vermessungs- und Geoinformationswesen vom 15.02.2012, Thüringer Landtag, Drs. 5/4033.

²⁴² Thüringer Verwaltungskostenordnung für Bodenordnungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch vom 22.03.2005/15.12.2009, Haushaltsplan 2012, EPL. 10, Kap. 10 08, Titel 111 18.

Entfallen kann als Aufgabe des TLVermGeo auch der Vertrieb von Produkten der Landesvermessung: Hauptabnehmer der Kartenwerke sind Staat und Kommunen, die die Druckerzeugnisse kostenlos erhalten. Vertriebsaufträge sollten vergeben werden. Das würde zu Entgelten zumindest für die Vertriebskosten führen.

Grundsätzlich privatisierungsfähig ist auch die Aufgabe der Führung des Liegenschaftskatasters. Sie könnte im Wege der Beleihung privatisiert werden. Da es weiterhin zentral geführt werden sollte, käme eine Beleihung einer Gesellschaft der ÖbVI in Betracht.

Kommunalisierung. Da die Kommunen in Thüringen mit Ausnahme von Erfurt und Nordhausen keine eigenen Vermessungskapazitäten vorhalten, würde eine Kommunalisierung von Aufgaben der Katasterbereiche keine fachlichen Synergien hervorbringen. Als örtliche Aufgaben des TLVermGeo sind im Wesentlichen nur noch die Pflege der Lagefestpunkte, Höhenfestpunkte und Schwerefestpunkte und die Geschäftsstellenfunktion für die Gutachterausschüsse verblieben.

Behördenkonzentration. Das TLVermGeo erhebt, sammelt (von den ÖbVI und den ÄLF) und pflegt flurstückbeschreibende Geobasisdaten aus Liegenschaftskarte, Liegenschaftsbuch und Grundbuch im Liegenschaftskataster. Es bestimmt – auch mit Hilfe der Satellitennavigation – und pflegt Lagefestpunkte, Höhenfestpunkte und Schwerefestpunkte und gewinnt daraus die landschaftsbeschreibenden Geobasisdaten. Die Daten werden in digitalen Landschaftsmodellen zusammengeführt, auf deren Grundlage von den Nutzern eigene Fachinformationssysteme aufgebaut werden können. Nutzer sind Landes- und Kommunalbehörden jeder Art einschließlich ihrer Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe und sonstigen Beteiligungen, Bundesbehörden, Privatunternehmen, die ÖbVI und über diese und das Internet das breite Publikum²⁴³.

Das TLVermGeo hat sich nach 1990 aus einer Verwaltung mit dem Schwerpunkt der Datenerhebung vor Ort zu einer IT-Fachbehörde für Datensammlung, Datenbearbeitung und Datenbereitstellung entwickelt. Das vermessungstechnische Personal ist diesem Aufgabenwandel weitgehend gefolgt. Mit Ausnahme der Vermessungstrupps und einiger anderer Aufgaben ist das TLVermGeo heute vor allem eine Verwaltung mit eigener Programmentwicklung und umfangreicher, auch spezialisierter Hardwareausstattung. Sie ist mit zahlreichen anderen Verwaltungen des Freistaats Thüringen, der Länder, des Bundes mit anderen Nutzern digital vernetzt.

Diese Veränderung lässt aus einer Konzentration mit anderen Verwaltungen weniger fachliche Synergieeffekte erwarten als aus einer Verbindung mit anderen IT-orientierten Verwaltungen, besonders dem TLRZ und dem TLS, zu einem Landesamt (Landesbetrieb), der sich mit Informations- und Datenverarbeitung befasst. Die damit verbundene Umwandlung des TLVermGeo in einen Landesbetrieb kann zur Steigerung seiner Gebühreneinnahmen (Haushaltsansatz 2012: 5,5 Mio. Euro) beitragen. Außerdem würde die Umwandlung in einen Landesbetrieb beim TLS wie beim TLVermGeo sowohl den Überblick über die eigene Kostensituation erleichtern, als auch die Inanspruchnahme durch andere Verwaltungen reduzieren²⁴⁴.

Bei einem Zusammenschluss mit TLRZ und TLS könnten 10 % der Stellen im Fachbereich der drei Behörden entfallen. Sie sollten auf den Überhangabbau angerechnet werden.

Sollte diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, kommt für eine Aufgabenkonzentration ein ressortinterner Zusammenschluss mit dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) in Betracht. Auch bei TLVermGeo und TLBV gibt es fachliche Gemeinsamkeiten, die allerdings – abgesehen von der Nutzung von Geobasisdaten durch alle drei Sparten des TLBV – im Wesentlichen nur in der Wahrnehmung von Vermessungsaufgaben für die Straßenbauämter bestehen²⁴⁵, die an die ÖbVI übergehen sollten.

²⁴³ Quelle im Wesentlichen: TLVermGeo-Broschüre „Geodaten/Anwendungen“, 2008, 43 Seiten mit rund 25 Beispielen.

²⁴⁴ Vergleiche CDU-Fraktion im Thüringer Landtag: „Diskussionsbeitrag zur Optimierung der Landesverwaltung in Thüringen“, 2012, S. 20.

²⁴⁵ Anhörung TLVermGeo 04.04.2012.

Im HOPI-Bereich des TLVermGeo wären angesichts seiner geringen Größe auch bei einem Zusammenschluss mit den ebenfalls großen Bauverwaltungen keine bedeutenden Einsparungsmöglichkeiten zu erwarten.

Die Zusammenfassung würde aber die Einschränkungen in der Laufbahnentwicklung abfedern, die mit einem deutlichen Schrumpfen gerade von technischen Fachverwaltungen in der Regel verbunden sind. Ein Aufgaben- oder Laufbahnwechsel, etwa aus gesundheitlichen Gründen oder aus Veränderungen in der Aufgabenstellung, würde innerhalb einer einzigen Verwaltung leichter zu bewerkstelligen sein als über Verwaltungsgrenzen hinweg.

17.1.27 Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA)

17.1.27.1. Aufgaben

Das Thüringer Landesverwaltungsamt (2011: 1.146 Stellen, davon 141 Stellen der Referate 100 bis 140 mit Zentralabteilungsaufgaben) ist die zentrale Landesmittelbehörde mit Bündelungs-, Koordinierungs- und Zentralisierungsfunktionen²⁴⁶. Es ist Vollzugs-, Aufsichts- und Widerspruchsbehörde mit Zuständigkeiten in allen Fachbereichen der Thüringer Ministerien²⁴⁷. Es hat folgende Aufgabenblöcke:

- Aufgaben der Inneren Verwaltung einschließlich Vollzug von Förderprogrammen,
- Bauwesen und Raumordnung, einschließlich Vollzug von Förderprogrammen,
- Vollzugsaufgaben der Umweltverwaltung, einschließlich Vollzug von Förderprogrammen,
- Wirtschaft und Gesundheit, einschließlich Vollzug von Förderprogrammen,
- Versorgung, Integration und Soziales,
- Fach- und Rechtsaufsicht über die Landräte und kreisfreien Städte, Kommunalaufsicht.

17.1.27.2 Vorschläge

- Der FLW-Benchmark weist nach Angaben des Thüringer Finanzministeriums (TFM) für die Sonstigen Verwaltungsbereiche, zu denen auch der Fachbereich des TLVwA gehört, einen Überhang von 32,6 % aus; unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads der Länder sollte von 25 % ausgegangen werden.
- Die nach Überhangabbau erreichte Stellenzahl sollte jeweils bis 2020 und 2030 der prognostizierten demographischen Entwicklung angepasst werden.
- Die Zahl der Stellen im HOPI-Bereich sollte der Reduzierung im Fachbereich folgen.
- Zu Aufgabenverzicht, Privatisierung und Kommunalisierungsmöglichkeiten wird auf die folgende Einzeldarstellung verwiesen.
- Dem TLVwA sollten eingegliedert werden:
 - das Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie und die sechs Staatsarchive als Landesamt für Archivverwaltung, Denkmalschutz und Archäologie im TLVwA,
 - die drei Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung mit der Akademie ländlicher Raum Thüringen und der Serviceagentur Demografischer Wandel unter Einbeziehung von Teilen der Referate 300/Regionale Planungsstellen und 460/Ländlicher Raum als Organisationseinheit für den demographischen Wandel im TLVwA,
 - hilfsweise das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS), falls dem prioritären Vorschlag der Expertenkommission (Landesbetrieb, der sich mit der Informations- und Datenverarbeitung befasst) nicht gefolgt wird, als Landesamt für Statistik im TLVwA,

²⁴⁶ Quelle: Anhörungspräsentation des TLVwA vom 18.01.2012.

²⁴⁷ www.thueringen.de/de/tlvwa/unsere-behoerde/aufgaben, 15.06.2012.

- hilfsweise der Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz, falls dem prioritären Vorschlägen der Expertenkommission zur Kommunalisierung beziehungsweise zur Eingliederung in die Unfallkasse Thüringen nicht gefolgt wird, als Landesamt für Arbeitsschutz im TLVwA.
- Ausgegliedert wird die Abteilung IV „Umwelt“ des TLVwA für den Fall, dass es zur Einrichtung eines Thüringer Landesamts (Landesbetriebs) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik kommt.

17.1.27.3 Begründung

Überhang. Einem Ländervergleich in Bezug auf das TLVwA fehlt angesichts der Unterschiede in Anzahl, Stellenzahlen und Zuständigkeitskatalogen der Bezirksregierungen, der Landesverwaltungsämter, der Landesdirektionen, der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen, der höheren Kommunalverbände und Landwirtschaftskammern mit staatlichen Aufgaben und anderen Behörden der mittleren staatlichen Verwaltungsebene die Basis.

Aus einem Vergleich der Stellenausstattung der Thüringer Verwaltungen mit der Stellenausstattung der Flächenländer West (FLW) ergibt sich nach Angaben des TFM für die Sonstigen Verwaltungsbereiche des Freistaats Thüringen ein Überhang in Höhe von 32,6 %. Da diese Aufgaben der Sonstigen Verwaltungsbereiche in Thüringen weniger stark kommunalisiert sind als in vielen der FLW, sollte von nicht mehr als von einem 25 %-Überhang ausgegangen werden.

Die Stellenzahl des TLVwA macht knapp 15 % der Stellen des Sonstigen Verwaltungsbereichs aus, für den der FLW-Benchmark einen Überhang in Höhe von 25 % ausweist. Bezogen auf den Sonstigen Verwaltungsbereich ohne Forst- und Bauverwaltungen sind es rund 25 %. Angesichts dieses Gewichts spricht eine hohe Vermutung dafür, dass der Überhang des TLVwA insgesamt und damit auch des 1.005 Stellen starken Fachbereichs in der genannten Größenordnung liegt. Diese Vermutung lässt sich nicht ohne weiteres auch auf jede der Abteilungen des TLVwA übertragen. Sie enthalten teilweise kleinere Aufgabenbereiche, die eher den bisher selbständigen kleineren Behörden gleich zu stellen wären, bei denen Abgänge in der Dimension von 25 % den „Wegfall des letzten Spezialisten“ bedeuten, also die Funktionsfähigkeit in Frage stellen könnten.

Demographische Entwicklung. Der Rückgang der Bevölkerungszahl betrifft auch die Aufgabenlast der Fachbereiche des TLVwA. Einige Aufgabenbereiche werden zusätzlich durch den Rückgang des staatlichen Investitionsvolumens (und Investitionsfördervolumens) entlastet, bei anderen löst die Alterung der Bevölkerung parallel zur Entlastung aus dem Rückgang der Einwohnerzahlen einen Aufgabenzuwachs aus. Ein anderer Maßstab als der Rückgang der Bevölkerungszahl lässt sich aber für das Amt insgesamt kaum finden. Deshalb sollte entsprechend der demographischen Entwicklung eine weitere Reduzierung der Stellenzahl jeweils bis 2020 und 2030 möglich sein.

HOPI. Der HOPI-Bereich des TLVwA ist im Hinblick auf die Aufgabenvielfalt der Fachbereiche nicht überdimensioniert. Er ist andererseits aber groß genug, die Aufnahme kleinerer Verwaltungen in das TLVwA ohne oder doch mit geringerem Personalaufwand zu bewältigen, als er bisher bei diesen Verwaltungen festzustellen ist. Diese Fähigkeit bleibt auch erhalten, wenn der HOPI-Bereich dem Stellenabbau im Fachbereich folgt.

Privatisierung, Verlagerung. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer deutlichen Reduzierung des Stellenbestands sollten alle Möglichkeiten einer Aufgabenentlastung genutzt werden, die mit einer Aussicht auf Kostensenkung möglich sind. Dazu gehören auch die Vorschläge, die das **TLVwA** selbst entwickelt hat, bei den Ressorts aber nicht durchsetzen konnte. Auf die Wiedergabe der Begründungen des TLVwA wird wegen des in der Summe großen Umfangs verzichtet; sie liegen den Ressorts vor:

Privatisierungen

- Betrieb der Landesaufnahmestelle für ausländische Flüchtlinge (Hausarbeiten, Fahrdienst, soziale Betreuung; das negative Ergebnis des Interessenbekundungsverfahrens von 2003 sollte von einem erneuten Versuch nicht abhalten),
- Vor-Ort-Überwachung der Kraftstoffqualitäten gemäß §§ 34, 35 und 37 Bundesimmissionschutzgesetz,
- Festlegung von Schutzbezirken für Belegstellen von Bienen,
- Genehmigung von Modellfluggeländen und Überwachung des Betriebs (Beauftragung der entsprechenden Verbände),
- Orthopädische Versorgungsstelle (Abgabe an Berufsgenossenschaft oder Krankenkasse).

Abgabe an die Industrie- und Handelskammern

- Ausstellung von Befähigungszeugnissen für Verantwortliche für Veranstaltungstechnik,
- Anerkennung von Lehrgängen nach § 7 Abs. 5 der 5 Bundesimmissionsschutzverordnung,
- Zulassung von Kursen nach § 30 Strahlenschutzverordnung und § 18 Röntgenverordnung,
- Anerkennung von Fortbildungsveranstaltungen zur Sachkunde nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 Chemikalien-Ozonschicht-Verordnung,
- Anerkennung von Aus- und Fortbildungseinrichtungen nach § 5 Abs. 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung (ChemKlimaSchutzV) und Zertifizierung von Betrieben nach § 6 ChemKlimaSchutzV,
- Anerkennung der Sachkunde nach § 5 Chemikalienverbotsverordnung,
- Benehmensregelung zur Zertifizierung von Entsorgungsfachbetrieben gemäß § 15 Entsorgungsfachbetriebsverordnung,
- Anerkennung von Fachkundelehrgängen gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 3 und § 11 Entsorgungsfachbetriebsverordnung,
- Zustimmung zu Überwachungsverträgen nach § 52 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz,
- Bestellung öffentliche Versteigerer nach der Gewerbeordnung.

Abgabe an die Handwerkskammern

- Durchführung staatlicher Prüfungen zum anerkannten Abschluss „geprüfte Fachkraft für Arbeits- und Berufsförderung“.

Kommunalisierungen (Übertragung auf Landkreise und kreisfreie Städte). Zu den Möglichkeiten der Übertragung auf Landkreise und kreisfreie Städte wird auf Kapitel 14 Bezug genommen. Auf die Wiedergabe der Begründungen, die den Ressorts vorliegen, wird hier verzichtet.

Fortbestand des TLVwA, Ein- und Ausgliederungen. Das TLVwA ist, bezogen auf die durchschnittlichen Auslastungsanteile in seinen Referaten, zu etwa einem Drittel Aufsichtsbehörde im Verhältnis zu Kreisen und kreisfreien Städten. Zwei Drittel der Auslastungsanteile in den Referaten entfallen auf erstinstanzliche und Sonderzuständigkeiten; dabei handelt es sich nicht selten um Aufgaben, die eine hochgradige Spezialisierung verlangen oder in der Fallzahl zu gering sind, als dass sich etwa eine Kommunalisierung lohnte. Bezogen auf die Ministerien und auf die inhaltliche Zuordnung der 1.005 Stellen in den Fachbereichen ist das TLVwA, das dienstaufsichtlich dem Thüringer Innenministerium (TIM) unterstellt ist, nachgeordnete Behörde vor allem für das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie, und Gesundheit (TMSFG, rund 320 Stellen, davon etwa 10 % mit Aufsichtszuständigkeiten), für das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN, rund 200 Stellen, davon etwa 30 % mit Aufsichtsfunktionen), für das Thüringer Innenministerium (circa 130 Stellen, davon etwa 70 % mit Aufsichtsfunktionen) und das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLBV, rund 120 Stellen, davon

etwa 40 % mit Aufsichtsfunktionen). Die verbleibenden rund 230 Stellen verteilen sich auf die übrigen Ressorts mit Ausnahme des Thüringer Justizministeriums.

Im politischen und medialen Raum wurde während der Beratungen der Expertenkommission gelegentlich die vollständige oder teilweise Auflösung des TLVwA diskutiert, sei es, dass an die Schaffung ressortbezogener Mittelbehörden gedacht wurde oder dass im Zusammenhang mit einer Gebietsreform auf der Kreisebene eine weitestgehende Kommunalisierung für möglich gehalten wurde; diesen Fragen wurde auch im Bericht der Enquetekommission 2009 unter anderem mit dem Hinweis nachgegangen, dass die Abschaffung der allgemeinen Mittelinstanz nach den Erfahrungen anderer Bundesländer nicht zu einer durchgängig zweistufigen Verwaltung, sondern zur Entstehung einer Vielzahl von Sonderbehörden führe²⁴⁸.

Bei einer Aufteilung des TLVwA auf die Ressorts könnten Mittelbehörden – teilweise als Ergebnis einer Angliederung an vorhandene Landesober- oder Mittelbehörden – für das TMSFG, das TMLFUN und das TMBLV entstehen; für die anderen Ministerien käme eine Lösung außerhalb des beim TIM verbleibenden Bereichs wegen der vergleichsweise jeweils geringen Zahl an zugeordneten Referaten beziehungsweise Referatsteilen kaum in Betracht.

Die Vorteile einer Aufteilung lägen bei allen betroffenen Ressort in der Stärkung des Ressortgedankens, bei einigen auch in der Generierung größerer fachlicher Verwaltungskraft aus der Zusammenfassung der Vollzugsreferate des TLVwA mit unterstützenden (Fach-)Behörden. Das TMLFUN könnte sich darauf beziehen, dass für die Ressortbereiche Landwirtschaft und Forsten eine solche Zusammenfassung schon gegeben sei, das TMSFG darauf, dass die diesem Ressort zugeordneten Referate bei Abstimmungen innerhalb des TLVwA seltener zu beteiligen sind.

Die Nachteile einer Aufteilung lägen einerseits in der Zunahme des Konfliktpotentials auf der Ministerialebene – anders ausgedrückt: im Verlust von Abstimmungsmöglichkeiten unterhalb der Ministerialebene –, und in einem Transparenzverlust als Folge der Zunahme von Zuständigkeitsdifferenzierungen. Auch wenn andere Behörden zu beteiligen sind, kommt die abschließende Entscheidung in der Regel vom TLVwA. Ähnlich verhält es sich mit Aufsichtsfunktionen gegenüber den Kreisen und kreisfreien Städten; hier kommt die Abstimmung mit der Kommunalaufsicht hinzu.

Zum anderen würde beim Wegfall des TLVwA ein Sammler für Aufgabenbereiche fehlen, die von der personellen Stärke zu gering sind, als dass die Einrichtung einer besonderen Behörde wirtschaftlich sein könnte. Der Anteil der erstinstanzlichen Aufgaben und Sonderzuständigkeiten des TLVwA liegt in der Summe zwar bei etwa zwei Dritteln seiner Stellen, doch entfallen auf die einzelne Aufgabe meistens deutlich weniger Vollzeitäquivalente, als sie für eine selbständige Behörde vorausgesetzt werden sollten.

Die Kommission rät deshalb von der Aufteilung des TLVwA ab. Eine Ausnahme sollte allein die Abteilung IV Umwelt für den Fall machen, dass es zur Einrichtung des Landesamts (Landesbetriebs) kommt, der für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik zuständig ist. Dabei würden die Vorzüge einer Bündelung von Fachaufsicht und Vollzug die Nachteile der Herauslösung aus der aufgabenübergreifenden Bündelung des Vollzugs beim TLVwA überwiegen.

Eine Verlagerung von Aufgabenbereichen in die Ministerialebene sollte zusätzlich im Hinblick auf die relativ hohe Stellenausstattung der Thüringer Ministerien vermieden werden.

²⁴⁸ Thüringer Landtag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“, Thüringer Landtag, Drucksache 4/5172, 2009, S. 45 ff.

In der Aufbauorganisation des Verhältnisses zwischen Land und Kommunen haben sich bei den einwohnerschwächeren Flächenländern zwei Gruppen herausgebildet: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein kommen ohne Mittelbehörde aus, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben Landesverwaltungsämter beziehungsweise Behörden mit entsprechenden Funktionen. Im Saarland gibt es eine Zwischenlösung: Landesverwaltungsamt als Dienstleister für andere Staatsbehörden. Ein Zusammenhang mit der Größe der Kreise und kreisfreien Städte ist nicht offensichtlich, da der Blick allein auf die bündelnde Mittelinstanz die Zahl und die Stellenstärke der übrigen staatlichen Behörden unberücksichtigt lässt.

Soweit die Mengengerüste der Aufgaben einer Mittelinstanz groß genug sind, eine Aufteilung auf mehrere Gebietskörperschaften ohne Spezialisierungsverluste zuzulassen, sollte – über die Kommunalisierungsvorschläge der Kommission hinaus – die Abgabe entsprechender Zuständigkeiten erwogen werden. In der ganzen Breite der Zuständigkeiten des TLVwA wäre diese Voraussetzung aber nur – und auch das nicht ohne Rest – gegeben, wenn die Zahl der aufnehmenden Gebietskörperschaften nicht über vier, vielleicht noch fünf hinausginge.

Die Vorteile einer Mittelbehörde lassen sich ausbauen: Sie ist geübt in der Einbindung von Fachkräften unterschiedlicher Berufssparten, was die Aufnahme sehr viel kleinerer Verwaltungen erleichtert, und bietet sich außerdem besonders für Aufgaben an, die unabhängig von der Ressortzuordnung alltäglich die Beteiligung von Vertretern anderer Belange benötigt.

Zu den kleineren Verwaltungen, bei denen eine Eingliederung zwar nur in geringerem Maße fachliche Synergiewirkungen, aber deutliche Einsparungen im HOPI-Bereich erlaubt, gehören die Denkmalschutz- und Archivaufgaben. Für den Fall, dass andere vorgeschlagene Anbindungen nicht durchgeführt werden, könnten auch das TLS und der TLAtV in das TLVwA eingegliedert werden. Sie gehören zwar nicht zu den kleinen Behörden; auch hier ergäben sich aber Vorteile im HOPI- und in besonderem Maße im IT-Bereich. Wegen der Einzelheiten dieser Vorschläge wird auf die Erörterung dieser Behörden verwiesen.

Zur Gestaltung der Folgen des demographischen Wandels in Thüringen bedarf es einer Koordinierung innerhalb der staatlichen Verwaltung des Freistaats Thüringen. Gegenwärtig beschäftigen sich (neben fast allen Ministerien) in unterschiedlicher Weise insbesondere folgende Einrichtungen im staatlichen und kommunalen Bereich mit der Gestaltung des demographischen Wandels: Die Akademie Ländlicher Raum, die Serviceagentur Demografischer Wandel, die vier Regionalen Planungsgemeinschaften, das Sachgebiet „Regionalplanung“ mit den Regionalen Planungsstellen im Referat 300 des TLVwA, Teile des Referats 460 „Ländlicher Raum“ des TLVwA sowie die drei Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung (ÄLF). Eine Zusammenfassung dieser Dienste unter gleichzeitiger Einbeziehung in die Koordinierungspotentiale des TLVwA würde diesem zunehmend wichtiger werdenden Aufgabenbereich die notwendige Verwaltungskraft verleihen. Wegen der Einzelheiten zu diesem Vorschlag wird auf die Darstellung bei den ÄLF verwiesen (Kapitel 17.1.21).

Der Aufgabenbestand des TLVwA ist in zahlreichen Referaten von Aufsichtsaufgaben gegenüber den Kommunen geprägt. Mit einer Stärkung der Verwaltungskraft der Kreise und kreisfreien Städte, wie sie aus einer Reduzierung der Zahl der Gebietskörperschaften folgen würde, würden Häufigkeit und Bandbreite dieser spezifischen Aufgaben abnehmen können.

17.2 Zusammenfassung von Verwaltungen

17.2.1 Synergieeffekte

Die Zusammenfassung von Organisationseinheiten führt in der Regel zu Synergieeffekten im HOPI-Bereich. Unabhängig von der Stellenzahl muss jede Verwaltung eine Mindestkapazität an Expertise in der Personalverwaltung, im Haushaltswesen, in der Behördenorganisation und zur IT-Ausstattung vorhalten. Bis zu dieser Grenze muss Effektivität vor Effizienz gehen. Mit zunehmender Größe der Verwaltung steigt die Auslastung dieser Mindestkapazität; mit jeder zusätzlichen Stelle nimmt der Zusatzbedarf für den HOPI-Bereich ab. Die Erhöhung der Relation der Stellenzahl des HOPI-Sockels zur Gesamtstellenzahl steigert die Effizienz. Schrumpft dagegen eine Verwaltung, verliert der HOPI-Bereich an Effizienz. Dem kann mit der Zusammenfassung von Verwaltungen begegnet werden.

Diese Wirkung ist zunächst unabhängig davon, ob die Verwaltungen, die fusionieren sollen, fachlich verwandte Aufgaben haben. Bei fachlicher Nähe können zusätzliche Effizienzwirkungen auftreten, sowohl im Fachbereich als auch im HOPI-Bereich. Auch die Zusammenfassung innerhalb eines Geschäftsbereichs bringt unabhängig von der fachlichen Nähe Effizienzvorteile im HOPI-Bereich: zum einen aus der besseren Mengenrelation von HOPI-Sockel und Gesamtstellenzahl, zum anderen in der Wahrnehmung der ministeriellen Führung im HOPI-Sektor.

Im Folgenden werden deshalb jeweils gesondert Optionen für ressortinterne Zusammenfassungen und für ressortübergreifende, stärker fachbezogene Zusammenschlüsse dargestellt. Bei den Großen Fachverwaltungen (Schule, Hochschule, Polizei, Finanzverwaltung, Justiz und Justizvollzug) können die Effizienzwirkungen aus der größeren Zahl in der Regel verwaltungsintern erzielt werden. Ressortintern sind sie ohnehin groß genug für Skalenwirkungen jeder Art, für ressortübergreifende Lösungen sind sie zu groß.

Zusammenfassungen können auch dann zu mehr Effizienz führen, wenn Vorschlägen zum Aufgabenverzicht, zu länderübergreifender Behördenorganisation, zur Privatisierung oder zur Kommunalisierung nicht gefolgt würde.

17.2.2 Ressortinterne Behördenkonzentrationen

Aus den Vorschlägen zu den einzelnen Dienststellen der Sonstigen Verwaltungsbereiche ergeben sich folgende Möglichkeiten zur Behördenkonzentration innerhalb der gegenwärtigen Ressortzuständigkeiten (in der Reihenfolge der Einzelpläne):

- Thüringer Innenministerium (TIM)
Das Thüringer Landesamt für Statistik kann in das Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert werden.
- Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK)
Die sechs Staatsarchive können zu einem Landesarchiv zusammengefasst und mit dem Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie zu einem Landesamt für Archivhaltung, Denkmalschutz und Archäologie vereinigt werden.
- Thüringer Finanzministerium (TFM)
Das Thüringer Landesrechnungszentrum kann in die Landesfinanzdirektion integriert werden.
- Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)
Das Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz und der Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz können zusammengefasst werden.

- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN).
In einem Landesamt (Landesbetrieb) für Umwelt, Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten können aufgehen:
 - die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG),
 - das Thüringer Landesbergamt,
 - die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft,
 - die Landwirtschaftsämter – falls nicht kommunalisiert,
 - die Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau,
 - der Nationalpark Hainich – falls nicht kommunalisiert,
 - die Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst – soweit nicht kommunalisiert,
 - die Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen – falls nicht im Sinne von vereinsrechtlichen Verbandslösungen privatisiert oder in Zweckverbänden kommunalisiert.

Dabei können die Laborbereiche der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie und der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft zu einem Landeslaborbetrieb vereinigt werden, der als Abteilung des neuen Landesamts (Landesbetriebs) geführt wird.

Falls dem Vorschlag zur ressortübergreifenden Zusammenfassung der TLUG mit anderen Landesverwaltungen gefolgt wird (vergleiche dazu nachfolgend Kapitel 17.2.3), können zu einem Landesamt (Landesbetrieb) für Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten verbunden werden:

- die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft,
 - die Landwirtschaftsämter – falls nicht kommunalisiert,
 - die Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau,
 - der Nationalpark Hainich – falls nicht kommunalisiert,
 - die Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst – soweit nicht kommunalisiert und einschließlich
 - die Naturpark- und Biosphärenreservatsverwaltungen – falls nicht im Sinne von vereinsrechtlichen Verbandslösungen privatisiert oder in Zweckverbänden kommunalisiert.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLBV)
Das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr, die Straßenbauämter und das Thüringer Landesamt für Vermessung und Geologie können zu einem Landesamt (Landesbetrieb) für Geobasisinformation, Bau und Verkehr zusammengefasst werden.

17.2.3 Ressortübergreifende Behördenkonzentrationen

Die Kommission empfiehlt folgende den gegenwärtigen Ressortzuschnitt übergreifende Behördenkonzentrationen:

- Landesamt (Landesbetrieb) für Informations- und Datenverarbeitung. Thüringer Landesrechenzentrum, Thüringer Landesamt für Statistik und Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation werden zu einem Landesamt (Landesbetrieb) Informations- und Datenverarbeitung zusammengefasst;
beteiligte Ressorts: TIM, TFM, TMBLV.
- Landesamt für Archivverwaltung, Denkmalschutz und Archäologie als Abteilung des Thüringer Landesverwaltungsamts. Die sechs Staatsarchive werden zu einem Landesarchiv zusammengefasst und mit dem Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie vereinigt zu einem Landesamt für Archivverwaltung, Denkmalschutz und Archäologie, das in das Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert wird;
beteiligte Ressorts: TMBWK, TIM.

- Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik. Aus
 - der Landesanstalt für Umwelt und Geologie,
 - der Abteilung IV des Thüringer Landesverwaltungsamts,
 - dem Thüringer Landesbergamt,
 - dem Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz,
 - dem Landesamt für Mess- und Eichwesen,
 - der Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhaus Universität Weimar – falls nicht privatisiert,
 - dem Laborbereich der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft und
 - dem Laborbereich des Thüringer Landesbetriebs für Arbeitssicherheit und technischen Verbraucherschutz
 wird ein Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik gebildet;
 beteiligte Ressorts: TIM, TMLFUN, TMBWK, TMWAT, TMSFG.
- Schulamt als Abteilung des Thüringer Landesverwaltungsamts. Die Staatlichen Schulämter – soweit nicht kommunalisiert – werden zu einem Schulamt zusammengefasst und in das Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert;
 beteiligte Ressorts: TIM, TMBWK.
- Eingliederung des Thüringer Landesbetriebs für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz in das Thüringer Landesverwaltungsamt. Der Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz – falls nicht kommunalisiert beziehungsweise in die Unfallkasse Thüringen eingegliedert, und ohne Laborbereich – wird in das Thüringer Landesverwaltungsamt eingegliedert;
 beteiligte Ressorts: TIM, TMSFG.
- Landesbetrieb für Bau, Verkehr und Liegenschaften. Der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement – soweit nicht privatisiert – wird ohne Eigentümerfunktion dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr und den Straßenbauämtern angeschlossen;
 beteiligte Ressorts: TFM, TMBLV.
- Eingliederung der Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung in das Thüringer Landesverwaltungsamt. Die Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung werden in das Thüringer Landesverwaltungsamt zur Konzentration demographische Aufgaben integriert;
 beteiligte Ressorts: TIM, TMLFUN (TMLBV).

17.2.4 Behördenkonzentration im 5-Behörden-Modell

5-Behörden-Modell. Aus den vorgenannten Vorschlägen zur ressortübergreifenden Aufgabenkonzentration ergibt sich für die Sonstigen Verwaltungsbereiche eine Konzentration auf fünf Behörden; ein Vorschlag, der im Folgenden auch unter Einbeziehung einer Übersicht über die Organisationsbeispiele anderer Länder zusammenfassend dargestellt wird:

- **Landesamt (Landesbetrieb) für Informations- und Datenverarbeitung,**
- **Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik,**
- **Landesamt (Landesbetrieb) für Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten,**
- **Landesbetrieb für Bau, Verkehr und Liegenschaften,**
- **Thüringer Landesverwaltungsamt.** Die Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung, das Thüringer Landesamt für Denkmalschutz und Archäologie, die Staatsarchive und die Staatlichen Schulämter – soweit nicht kommunalisiert – und der Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz – soweit nicht kommunalisiert oder in die Unfallkasse Thüringen integriert, und ohne Laborbereich – werden Teile des Thüringer Landesverwaltungsamts, das die Abteilung IV „Umwelt“ an ein neues Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik abgibt und im Hinblick auf die Aufgabe „Gestaltung des demographischen Wandels“ neu organisiert wird.

Verwaltung in Thüringen. Der Freistaat Thüringen verfügte 2011 im nachgeordneten Bereich der Ministerien neben Schulen (Personal, vereinzelt auch Trägerschaft), Hochschulen, Polizei, Finanzverwaltung, Justiz, Justizvollzug, verwaltungsinternen Bildungseinrichtungen und Landratsämtern über folgende Verwaltungen in der Rechtsform von Ämtern, Landesbetrieben und Anstalten des öffentlichen Rechts²⁴⁹:

- Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar, Suhl, Meiningen und weitere Standorte (1.146 Stellen),
- Thüringer Landesamt für Statistik, Erfurt, Suhl und Gera (270 Stellen),
- Fünf staatliche Schulämter in Eisenach, Gera, Suhl, Weimar, Worbis und weitere Standorte (283 Stellen),
- Thüringer Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, Erfurt, Weimar (96 Stellen),
- Sechs Staatsarchive in Altenburg, Gotha, Greiz, Meiningen, Rudolstadt, Weimar (78 Stellen),
- Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen, Ilmenau, mit drei regionalen Eichamtsbereichen in Ilmenau, Neustadt/Orla, Nordhausen, dem Metrologischen Prüfamts Ilmenau und dem Beschussamt in Suhl (70 Stellen),
- Thüringer Landesrechenzentrum, Erfurt (112 Stellen),
- Materialforschungs- und -prüfanstalt, Weimar (43 Stellen),
- Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz, Suhl mit weiteren Standorten in Erfurt, Gera und Nordhausen (247 Stellen),
- Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, Bad Langensalza (332 Stellen),
- Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, Jena, mit 13 weiteren Standorten (333 Stellen),
- Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, Jena, mit Regionalstellen in Sondershausen und Suhl und Außenstellen in Seebach (Vogelschutzwarte) und Weimar und weiteren Standorten in Niederpöhlitz, Gera und Schleusingen (473 Stellen),
- Thüringer Landesbergamt, Gera, mit einer Außenstelle in Bad Salzungen (58 Stellen),
- Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr, Erfurt, mit weiteren eigenen Standorten in Gera, Jena, Sondershausen und Suhl (559), und vier Straßenbauämtern in Erfurt, Gera, Leinefelde, und Zella-Mehlis (501 Stellen),
- Thüringer Liegenschaftsmanagement, Erfurt (95 Stellen),
- Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation, Erfurt mit acht Katasterbereichen (893 Stellen),
- drei Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung in Gera, Gotha und Meiningen (281 Stellen),
- sieben Landwirtschaftsämter in Bad Frankenhausen, Bad Salzungen, Hildburghausen, Leinefelde-Worbis, Rudolstadt, Sömmerda und Zeulenroda mit sechs Versuchsstationen (373 Stellen),
- Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau, Erfurt (47 Stellen),
- Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst, Erfurt mit zahlreichen weiteren Standorten (1.528 Stellen),
- Nationalpark Hainich, Bad Langensalza (28 Stellen),
- zwei Biosphärenreservate (Vessertal-Thüringer Wald und Rhön) mit Verwaltungen in Schmiedefeld und Zella/Rhön sowie drei Naturparks (Eichsfeld-Hainich-Werratal, Kyffhäuser, Thüringer Schiefergebirge-Obere Saale) mit staatlichen Verwaltungen in Fürstenhagen, Rottleben, Leutenberg.

²⁴⁹ Auf die Landesmedienanstalt wird hier nicht eingegangen.

Ländervergleich. Die Zuordnung und Abgrenzung der Sonstigen Verwaltungsbereiche in den Ländern (hier zum Vergleich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und in einigen Aspekten auch Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen) weist eine große Vielfalt auf²⁵⁰.

Parallelen zu Teilaufgaben der **Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie** finden sich bei einem Land aufgeteilt auf das Landeslabor und auf das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz²⁵¹, bei einem anderen aufgeteilt auf eine Mittelinstanz und das Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht²⁵², bei einem dritten, allerdings ohne die Geologie, beim Landesverwaltungsamt²⁵³. Wieder andere Länder haben die meisten dieser Aufgaben einigen Abteilungen des Landesamts für Umwelt- und Arbeitsschutz zugewiesen²⁵⁴, dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zusammen mit dem Landeslabor²⁵⁵, mehreren Abteilungen des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz zusammen mit dem Geologischen Dienst²⁵⁶ oder den Bezirksregierungen, zum Teil zusammen mit einem Landesamt für Umwelt und Geologie²⁵⁷. Der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie entspricht weitestgehend das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern²⁵⁸.

Den Aufgaben des **Thüringer Landesamts für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz** entsprechen Aufgaben von einigen Abteilungen eines Landeslabors²⁵⁹ oder es sind entsprechende Aufgaben zwischen einer Abteilung eines Landesamts für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz²⁶⁰ und einzelnen Abteilungen eines Landeslabors, das auch für weitere Aufgaben zuständig ist, aufgeteilt²⁶¹. Andere Länder teilen die Zuständigkeit zwischen einigen Abteilungen eines Landesamts für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei und einer Abteilung eines Landesamts für Gesundheit und Soziales²⁶², zwischen einzelnen Abteilungen eines Landesamts für Umwelt- und Arbeitsschutz und eines Landesamts für Gesundheit und Verbraucherschutz²⁶³. Sie können auch zum Aufgabenbestand eines Landesverwaltungsamts²⁶⁴, von Bezirksregierungen²⁶⁵ oder einer Abteilung eines Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz²⁶⁶ gehören. Dem Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz in Gänze entspricht ehemals das Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz.

²⁵⁰ Die Angaben beruhen, soweit nicht im Einzelnen angegeben, auf Informationen im Internet, auf Haushaltsplänen, Organigrammen und gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen.

²⁵¹ Landeslabor Berlin-Brandenburg Abteilung IV und Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Brandenburg: Abteilungen „Ökologie, Naturschutz, Wasser“ und „Technischer Umweltschutz“ und 3 Abteilungen mit entsprechenden regionalen Zuständigkeiten.

²⁵² Rheinland-Pfalz: Abteilungen 3 und 4 der Struktur- und Genehmigungsdirektionen, Abteilungen 4 bis 7 des Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht.

²⁵³ Sachsen-Anhalt: Abteilung 4 des LVwA.

²⁵⁴ Saarland: Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz Abteilung 4.

²⁵⁵ Schleswig-Holstein: Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Abteilungen 4 und 5; Landeslabor Abteilung 5.

²⁵⁶ Nordrhein-Westfalen: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Abteilungen 2 bis 7 und Landesbetrieb Geologischer Dienst.

²⁵⁷ Baden-Württemberg: Abteilungen 5 der Bezirksregierungen, dort Geologie zusammen mit Bergbau im F10; Hessen: Abteilungen IV, V; KS III in Verbindung mit Landesamt für Umwelt und Geologie.

²⁵⁸ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie; allerdings intern anders sortiert und wahrgenommen auf regionaler Ebene auch von den 4 Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt, die ihrerseits weitere Aufgaben wahrnehmen (hier Abteilungen 4 und 5).

²⁵⁹ Schleswig-Holstein: Abteilungen 2 bis 4 des Landeslabors.

²⁶⁰ Brandenburg: Abteilung V von 9 Abteilungen des Landesamts für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz und drei der vier Abteilungen des Landeslabors Berlin-Brandenburg.

²⁶¹ Landeslabor Berlin-Brandenburg: wie Abteilungen 3 und 5 und zum Teil auch Abteilung 2 des Thüringer Landesamts für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz.

²⁶² Mecklenburg-Vorpommern: Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei, Abteilungen 2, 3, 5, Landesamt für Gesundheit und Soziales Abteilung 3.

²⁶³ Saarland: Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz Abteilung 6 und Landesamt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Abteilungen C bis E.

²⁶⁴ Sachsen-Anhalt: Landesverwaltungsamt, Abteilungen 2 bis 4.

²⁶⁵ Baden-Württemberg: Abteilung 3 der Bezirksregierungen; Hessen: Abteilung V der Bezirksregierungen.

²⁶⁶ Nordrhein-Westfalen: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, Abteilung 8.

Aufgaben der **Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft** finden sich mit Aufgaben der Landwirtschaftsämter und der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst zusammengefasst in einem Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung²⁶⁷, in Abteilungen eines Landesamts für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei zusammen mit einer Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei²⁶⁸ beziehungsweise in einer Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau²⁶⁹, in einer Mittelinstanz in Verbindung mit beziehungsweise allein in einer Landwirtschaftskammer²⁷⁰, in einem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Verbindung mit einer Landwirtschaftskammer und einem Landeslabor²⁷¹.

Was in Thüringen im **Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz** zusammengefasst worden ist, findet sich in anderen Ländern aufgeteilt zwischen einem Landesarbeitsschutzamt²⁷² und einer Abteilung des Landesamts für Umwelt, Gesundheits- und Verbraucherschutz²⁷³, als Abteilung des Landesamts für Gesundheit und Soziales²⁷⁴, aufgeteilt zwischen der Mittelinstanz und dem Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht²⁷⁵, als Abteilung des Landesamts für Umwelt und Arbeitsschutz²⁷⁶, beim Landesverwaltungsamt²⁷⁷ und bei Bezirksregierungen²⁷⁸. Schleswig-Holstein hat den Arbeitsschutz an die Landesunfallkasse ausgliedert²⁷⁹.

Bergämter sind in den kleineren Ländern überwiegend²⁸⁰ mit dem Geologischen Dienst verbunden²⁸¹, Teil eines Landesamts für Bergbau, Energie und Geologie²⁸² oder in größeren Ländern auch Teil einer Bezirksregierung²⁸³.

Die Aufgaben des **Mess- und Eichwesens** werden als Mehrländer-Anstalt des öffentlichen Rechts²⁸⁴, als Zwei-Länder-Amt²⁸⁵, als Landesbetrieb²⁸⁶, als selbständige Ämter²⁸⁷ (wie in Thüringen), als Fachbereich eines Geschäftsbereichs eines Landesamts für Umwelt- und Arbeitsschutz²⁸⁸ oder als Abteilung einer Bezirksregierung²⁸⁹ wahrgenommen.

²⁶⁷ Brandenburg.

²⁶⁸ Mecklenburg-Vorpommern: TLL-Aufgaben der Abt. 200, 400 und 500 im Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei, Abteilungen 3, 4 und 6, die jeweils auch andere Aufgaben haben; Landesforschungsanstalt-Institute 20, 30, 50 entsprechen zum Teil der Abteilung 600 der TLL.

²⁶⁹ Sachsen-Anhalt: in Verbindung mit Referat 409 des Landesverwaltungsamts.

²⁷⁰ Rheinland-Pfalz: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Abt. 4, Dezernate 41 bis 43, Landwirtschaftskammern Rheinland-Pfalz, Saarland, Nordrhein-Westfalen.

²⁷¹ Schleswig-Holstein: Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Abteilung 2, Landwirtschaftskammer, Landeslabor Abteilung 3.

²⁷² Brandenburg: mit 5 regionalen Bereichen.

²⁷³ Brandenburg: Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Abteilung V.

²⁷⁴ Mecklenburg-Vorpommern.

²⁷⁵ Rheinland-Pfalz: Struktur- und Genehmigungsdirektion Abteilung 2, Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht Abteilung 3.

²⁷⁶ Saarland: Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz Abteilung 3.

²⁷⁷ Sachsen-Anhalt: Landesverwaltungsamt Abteilung 5.

²⁷⁸ Baden-Württemberg, Hessen: Abteilung 5: unterschiedlich gezählte Abteilungen bei den Bezirksregierungen Darmstadt (IV), Gießen (II) und Kassel (III); Nordrhein-Westfalen: jeweils 2 Dezernate in den Abteilung 5 der Bezirksregierungen.

²⁷⁹ Als Fachbereich in der Abteilung Prävention.

²⁸⁰ Mecklenburg-Vorpommern: alleinstehendes Bergamt; Saarland: Bergamt als untere Landesbehörde unter einem Oberbergamt; Oberbergamt ist zugleich für Rheinland-Pfalz zuständig.

²⁸¹ Brandenburg: Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe; Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt: Landesamt für Geologie und Bergbau.

²⁸² Niedersachsen: Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie in Hannover, jedenfalls im Bereich Bergbau, aber nicht im Bereich Geologie, mit Schleswig-Holstein und Hamburg.

²⁸³ Nordrhein-Westfalen: Abteilung 6 der Bezirksregierungen Arnsberg, Baden-Württemberg: Fachbereich 10 der Bezirksregierungen.

²⁸⁴ Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein: Eichdirektion Nord.

²⁸⁵ Berlin-Brandenburg: Landesamt für Mess- und Eichwesen.

²⁸⁶ Nordrhein-Westfalen: Landesbetrieb Mess- und Eichwesen.

²⁸⁷ Rheinland-Pfalz: Landesamt für Mess- und Eichwesen, Sachsen-Anhalt: Landesamt für Mess- und Eichwesen.

²⁸⁸ Saarland.

²⁸⁹ Baden-Württemberg Abteilung 10 der Regierungspräsidium Tübingen Freiburg.

Die Wahrnehmung der Aufgaben der **Materialprüfung** ist als Landesbetrieb, als An-Institut von Hochschulen (oder wie in Thüringen zugleich als Landesbetrieb und An-Institut), als private Gesellschaft mit beschränkter Haftung, als Mehrländereinrichtung oder mit mehreren Einrichtungen in einem Land organisiert oder gar nicht wahrgenommen.

Für Bodenordnung, die wesentliche Aufgabe der drei **Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung**, sind in anderen Ländern ein Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung²⁹⁰, staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt²⁹¹, eine Mittelinstanz²⁹², ein Aufgabenbereich der Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten²⁹³ oder ein Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume²⁹⁴ zuständig. Aufgaben der Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung finden sich auch zusammen mit Aufgaben der Landwirtschaftsämter und der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft zusammengefasst in einem Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung²⁹⁵.

Auch das **Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation** findet nicht überall eine Parallele. Teilweise beruht das nur auf einer Vervollständigung der Bezeichnung, die die Zuständigkeit auch für das Kataster- und Kartenwesen nennt²⁹⁶, teilweise sind die Zuständigkeiten nahezu deckungsgleich²⁹⁷ oder lediglich zwischen einem Landesamt und nachgeordneten Ämtern aufgeteilt²⁹⁸. Teilweise werden die entsprechenden Aufgaben aber auch von einer unter mehreren Abteilungen des Landesamts für innere Verwaltung²⁹⁹ beziehungsweise als Abteilung in einer Bezirksregierung³⁰⁰ wahrgenommen.

Auch Aufgaben der **Bau- und Straßenbauverwaltungen** und des **Liegenschaftsmanagements** finden sich in anderen Ländern in unterschiedlichen Zuordnungen.

Aufgaben der sieben **Landwirtschaftsämter** nehmen in anderen Ländern ein Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung³⁰¹, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt³⁰², eine Mittelinstanz³⁰³, ein Landesamt für Agrarwirtschaft und Landentwicklung³⁰⁴, Ämter für Landwirtschaft, Flurordnung und Forsten³⁰⁵ und ein Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume³⁰⁶ wahr.

Aufgaben von Landesforstanstalt, Nationalparkverwaltung, Gartenbauförderung und Naturparks/Biosphärenreservaten sind in den Ländern unterschiedlich organisiert.

²⁹⁰ Schleswig-Holstein: Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung, Abteilung 2.

²⁹¹ Mecklenburg-Vorpommern: Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Abteilung 3.

²⁹² Rheinland-Pfalz: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Dezernat 44 in Verbindung mit 4 von 6 Dienstleistungszentren Ländlicher Raum.

²⁹³ Sachsen-Anhalt: Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten Abteilungen 2 und 4.

²⁹⁴ Schleswig-Holstein: Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Abteilung 8.

²⁹⁵ Brandenburg.

²⁹⁶ Saarland.

²⁹⁷ Schleswig-Holstein: Landesamt für Vermessung und Geoinformation.

²⁹⁸ Rheinland-Pfalz: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation und 19 Vermessungs- und Katasterämter; Sachsen-Anhalt: die zuletzt 12 Katasterämter wurden inzwischen in das Landesamt für Vermessung und Geoinformation integriert.

²⁹⁹ Mecklenburg-Vorpommern.

³⁰⁰ Nordrhein-Westfalen: Bezirksregierung Köln Abteilung 7 Geobasis; die Katasterämter sind kommunalisiert, die Aufsicht wird in den Kommunalaufsichtsdezernaten (31) der Bezirksregierungen geführt. Stellen in den 5 Bezirksregierungen insgesamt (einschließlich Abteilung 7 der Bezirksregierung Köln): 350.

³⁰¹ Schleswig-Holstein: Referate 15, 16 des Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung.

³⁰² Mecklenburg-Vorpommern: Abteilung 2 der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt.

³⁰³ Rheinland-Pfalz: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Abteilung 4 Bildung: Landwirtschaftskammer und eines der 6 Dienstleistungszentren ländlicher Raum.

³⁰⁴ Saarland: aufgeführt im Internet als die Stelle für Agrarzahlungen im Saarland, unter www.saarland.de (29.01.2012) nicht mehr zu finden.

³⁰⁵ Sachsen-Anhalt: Ämter für Landwirtschaft, Flurordnung und Forsten Abteilungen 3 und 5.

³⁰⁶ Schleswig-Holstein: Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, laut www.agrar-fischerei-zahlungen.de der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Der Anstalt öffentlichen Rechts **ThüringenForst** entspricht weitgehend die Anstalt öffentlichen Rechts „Landesforst Mecklenburg-Vorpommern“, der neben der Bewirtschaftung des Staatswalds auch die forsthoheitlichen Aufgaben obliegen. In Schleswig-Holstein und Bayern hingegen obliegt der Landesforstanstalt nur die Bewirtschaftung des Staatswalds, die forsthoheitlichen Aufgaben nehmen Sonderbehörden der unteren Verwaltungsebene wahr. In den meisten Bundesländern ist die Forstverwaltung als Landesbetrieb organisiert, teilweise unter Einschluss der hoheitlichen Aufgaben³⁰⁷, die in nachgeordneten Forstämtern wahrgenommen werden. Teilweise werden die hoheitlichen Forstaufgaben von den Behörden der Landratsämter und kreisfreien Städten wahrgenommen, die neben dem für die Bewirtschaftung des Staatswalds zuständigen Landesbetrieb stehen³⁰⁸. So wurden zum Beispiel mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung die Aufgaben einer unteren Forstbehörde zum 1. August 2008 an die Landkreisebene abgegeben. Diesen Kreisforstämtern wurden insbesondere die Vollzugsaufgaben als untere Forstbehörde nach dem Sächsischen Waldgesetz sowie einzelne hoheitliche Vollzugsaufgaben nach sonstigen gesetzlichen Bestimmungen zum Forstbereich übergeben. In Sachsen-Anhalt ging mit Wirkung zum Jahresbeginn 2010 die bis dahin von den Ämtern für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten wahrgenommene Aufgabe der Forsthoheit ebenfalls auf die Landkreise und kreisfreien Städte über. In Baden-Württemberg sind die unteren Forstbehörden ebenfalls bei den Landratsämtern angesiedelt; sie sind jedoch – anders als in Sachsen und Sachsen-Anhalt – als Einheitsforstverwaltung tätig. Bei ihnen sind betriebliche Dienstleistungs- und hoheitliche Aufgaben für alle Waldbesitzer gebündelt.

Das **Lehr- und Versuchswesen Gartenbau** ist in einigen Ländern wie auch in Thüringen in selbstständigen Einrichtungen organisiert³⁰⁹, in anderen Ländern ist es Teil übergeordneter Landeseinrichtungen der Landwirtschaftsverwaltung³¹⁰ oder wurde den Landwirtschaftskammern übertragen.³¹¹ Die Landwirtschaftskammern Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sowie die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben sich in einer „norddeutschen Kooperation“ zur Zusammenarbeit im gärtnerischen Versuchswesen zusammengeschlossen. Hessen verzichtet gänzlich auf ein eigenes Lehr- und Versuchswesen im Gartenbau; die hessischen Auszubildenden besuchen die überbetriebliche Ausbildung in Thüringen.

Die derzeit 14 **Nationalparks** in Deutschland werden zum Teil durch selbstständige, der für Umweltschutz zuständigen obersten Landesbehörde nachgeordnete Einrichtungen verwaltet³¹². Teilweise sind die Nationalparkverwaltungen auch in übergeordnete Einrichtungen der Umweltverwaltung integriert³¹³. In einigen Ländern werden die Nationalparks von der Forstverwaltung betreut³¹⁴.

Auch bei den 16 **Biosphärenreservaten** und mehr als 100 **Naturparks** finden sich unterschiedliche Organisationsformen: von selbständigen Landeseinrichtungen³¹⁵, über unselbständige Organisationseinheiten größerer Landeseinrichtungen³¹⁶ über Zweckverbände³¹⁷ bis hin zu eingetragenen Vereinen³¹⁸.

³⁰⁷ Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

³⁰⁸ Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen.

³⁰⁹ Baden-Württemberg, Bayern.

³¹⁰ Brandenburg: Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung; Sachsen: Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; Sachsen-Anhalt: Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau; Mecklenburg-Vorpommern: Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei.

³¹¹ Landwirtschaftskammern Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

³¹² NP Bayerischer Wald, NP Berchtesgaden, NP Harz, NP Niedersächsisches Wattenmeer, NP Müritzer, NP Vorpommersche Boddenlandschaft und NP Jasmund, NP Hainich.

³¹³ NP Unteres Odertal, NP Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer.

³¹⁴ NP Kellerwald-Edersee, NP Eifel, NP Sächsische Schweiz.

³¹⁵ Selbständige Biosphärenreservatsverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen.

³¹⁶ Beispiel Brandenburg: Verwaltung von 13 Naturparks und 3 Biosphärenreservaten durch das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

³¹⁷ Beispiel: Naturpark Habichtswald/Hessen.

³¹⁸ Naturpark Neckartal-Odenwald e.V. (Zusammenschluss von Landkreisen und Gemeinden), Naturpark Frankenwald e.V. (stimmberechtigende Mitglieder: Freistaat Bayern, Bezirk Oberfranken, Landkreise Hof, Kronach, Kulmbach, Städte und Gemeinden im Naturparkgebiet; weitere nicht stimmberechtigende Mitglieder).

Statistische Landesämter sind in zwei Ländern Teil des Landesverwaltungsamts³¹⁹, in einigen Ländern sind sie zugleich Teil der IT-Behörde³²⁰.

Denkmalpflege und Archäologie können selbstständige Ämter sein³²¹, in einem Amt zusammengefasst³²², einschließlich Staatsarchiv³²³, oder auch Teil eines Landesverwaltungsamts³²⁴.

Die **Staatsarchive** sind mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern³²⁵ selbstständige Behörden.

Ressortübergreifende Behörden. Angesichts dieser Vielfalt der Behördenorganisation, die an Belieblichkeit zu grenzen scheint, wäre nahezu auch jede andere Lösung vertretbar, auch die Beibehaltung der gegenwärtig in Thüringen vorhandenen Aufbauorganisation der Sonstigen Verwaltungsbereiche. Wenn allerdings die unterschiedlichsten Aufgabenzuordnungen funktional möglich sind, kommt auch die vorgeschlagene weitgehende Zusammenfassung in Betracht, die den Vorzug hätte, sowohl den Überhangabbau als auch den Nachvollzug des Rückgangs von Bevölkerungszahl und Haushaltseinnahmen überstehen zu können.

Unter Zugrundelegung der Stellen des Haushalts 2011 hätten die vorgeschlagenen fünf Behörden derzeit etwa folgende Stellenausstattung (ohne Aufgabenverzicht, Privatisierung und Kommunalisierung):

- Landesamt (Landesbetrieb) Information und Datenverarbeitung Thüringen: rund 1.270 Stellen,
- Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik: rund 1.300 Stellen,
- Landesamt (Landesbetrieb) für Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten: rund 2.200 Stellen,
- Landesbetrieb für Bau, Verkehr und Liegenschaften: rund 1.150 Stellen,
- Thüringer Landesverwaltungsamt: rund 1.900 Stellen.

Vor dem Hintergrund des FLW-Benchmarks und des daraus folgenden Stellenabbaus entstünden unter der Voraussetzung, dass sich der Stellenabbau in Höhe von rund 25 % gleichmäßig verteilt, fünf Behörden in der Größenordnung von

- Landesamt (Landesbetrieb) Information und Datenverarbeitung Thüringen: rund 950 Stellen,
- Landesamt (Landesbetrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik: rund 980 Stellen,
- Landesbetrieb für Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten: rund 1.650 Stellen, bei Kommunalisierung rund 1.130 Stellen,
- Landesbetrieb für Bau, Verkehr und Liegenschaften: rund 860 Stellen, bei Privatisierung rund 780 Stellen,
- Thüringer Landesverwaltungsamt: rund 1.430 Stellen, bei Kommunalisierung rund 1.090 Stellen.

Bis 2030 würde die Personalstärke als Folge des Rückgangs der Bevölkerungszahl von rund 17 % nochmals zurückgehen. Die danach verbleibende Stellenzahl würde die Vorhersage erlauben, dass diese Struktur bis 2030 nicht erneut geändert werden müsste.

³¹⁹ Saarland: Landesverwaltungsamt; Mecklenburg-Vorpommern: Landesamt für innere Verwaltung.

³²⁰ Nordrhein-Westfalen: Landesbetrieb IT mit Statistischem Landesamt und IT-Dienstleister für die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen.

³²¹ Schleswig-Holstein.

³²² Brandenburg; Rheinland-Pfalz: Generaldirektion (Landesoberbehörde) Kulturelles Erbe, zusammen mit unter anderem Burgen und Schlössern; Saarland: Staatliches Konservatoramt.

³²³ Mecklenburg-Vorpommern: Landesamt für Kultur und Denkmalpflege.

³²⁴ Sachsen-Anhalt: Landesverwaltungsamt Dezernat in Abteilung 5.

³²⁵ Landesamt für Kultur und Denkmalpflege.

Wenn auch die vorhandenen Liegenschaften weitgehend vorerst als Außenstellen genutzt werden müssten, ergäben sich doch sowohl im fachlichen wie auch im HOPI-Bereich beträchtliche Synergieeffekte. Die Zusammenfassungen würden die Optimierung des Fachkräfteeinsatzes bei kleiner werdenden Personalkörpern erleichtern, Laufbahnentwicklungen offen halten, Vertretungen sichern und bei aktuellem Bedarf Schwerpunktbildungen ermöglichen. Das Jahr 2020 sollte bei der Bewertung dieser Option kein Schlusspunkt sein. Wenn eine neue Struktur Bestand haben soll, muss sie auch die Prognosen der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 ins Auge fassen.

Als Nachteil einer so weit gehenden Zusammenfassung könnte die Zunahme geteilter Fachaufsichten gesehen werden. Sie sind allerdings bei Ländern mit Mittelbehörden funktionierende Praxis, nicht selten teilen sich auch bei stärker spezialisierten Behörden mehrere Ressorts die Fachaufsicht³²⁶. Auch Thüringen kennt die geteilten Fachaufsichten³²⁷. Zusammenfassungen machen die Neubildung von Behörden entsprechend geänderter Ressortverteilungen entbehrlich, die nicht selten zu erheblichen Kosten der damit einhergehenden Änderungen in der ressortbezogenen IT-Architektur und dazu führt, dass ein Teil der Legislaturperiode verstreicht, bevor die neuen Gebilde voll arbeitsfähig sind.

Zur Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft ergibt sich eine Besonderheit aus dem Umstand, dass eine umfassende bauliche Sanierung insgesamt zurzeit durchgeführt wird. Das erschwert eine Verlagerung des Laborbereichs in einen Landesamt (-betrieb) für Labordienste, Medizin, Umwelt und Technik. Andererseits ist sowohl beim Thüringer Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) als auch bei den Laborbereichen der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie und bei der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) als Folge des überhang- sowie demographiebedingten Stellenabbaus mit (weiteren) Leerständen zu rechnen. Das TLLV verfügt im Vergleich der Untersuchungsbehörden des Freistaats über den größten Laborbereich. Das spricht für eine Zusammenfassung beim TLLV. Soweit die bauliche und ausstattungsbezogene Situation ungeachtet der vorhandenen oder zu erwartenden Leerstände von einer geographischen Verlagerung der TLL-Labore an das TLLV absehen lässt, sollte doch an der administrativen Zusammenfassung festgehalten werden.

³²⁶ Beispiel Rheinland-Pfalz: neben den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion: Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht, Landesuntersuchungsamt, Landesamt für Soziales, Jugend und Dienstleistung.

³²⁷ Thüringer Landesverwaltungsamt.

18. Aus- und Fortbildungsbereich

18.1 Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung (BZ Gotha)

Das Bildungszentrum Gotha ist eine nachgeordnete Behörde des Thüringer Innenministeriums (TIM). Seine Aufgabe liegt in der verwaltungsinternen Aus- und Fortbildung von Bediensteten des Freistaats Thüringen. Das BZ Gotha wurde 1991 als eine Einrichtung der Thüringer Steuerverwaltung gegründet³²⁸. Inzwischen bildet das Bildungszentrum einen Organisationsverbund, dem zwei der drei Fachbereiche der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, die Landesfinanzschule (LFS), eine Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ des Thüringer Finanzministeriums (TFM) und diverse Fortbildungsbereiche angegliedert sind.

In den Zuständigkeitsbereich des TIM fallen die gemeinsame Verwaltung (Zentralverwaltung/HOPI-Bereich) und der Wirtschaftsbetrieb sowie der Fachbereich Kommunalverwaltung und Staatliche allgemeine Verwaltung (KSAV) an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Das TFM ist in Form der Dienst- und Fachaufsicht für den Fachbereich Steuern an der Fachhochschule öffentliche Verwaltung, die LFS und die Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ zuständig.

Das BZ Gotha wird von einem Direktor geleitet. Er ist gleichzeitig Leiter des Fachbereichs Steuern der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Leiter der LFS. Die Justizausbildungsstätten (seit 1995 Justizausbildungsstätte und seit 2005 Justizvollzugsausbildungsstätte) nutzen die räumliche Infrastruktur des BZ Gotha. Für die Einrichtungen, die dem Organisationsverbund angegliedert sind, und die Justizausbildungsstätten unterhält das BZ Gotha die oben angesprochene gemeinsame Verwaltung mit Zentralverwaltung und Internats- und Wirtschaftsbetrieb.

Vorschläge

- Das BZ Gotha sollte aufgelöst werden. Davon betroffen sind 93 Stellen: BZ Gotha 35, KSAV 9, Zentralverwaltung 29, Wirtschaftsbetrieb 20³²⁹. Die Liegenschaft sollte für andere staatliche Einrichtungen (zum Beispiel Finanzgericht, Sozialgericht) genutzt werden.
- Die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung sollte geschlossen werden. Der Studiengang des Fachbereichs KSAV sollte an die Fachhochschule Nordhausen externalisiert werden.
- Der Studiengang des Fachbereichs Steuern sollte in Thüringen eingestellt werden. Empfohlen wird eine Länderkooperation.
- Der Studiengang des Fachbereichs Polizei sollte in Thüringen eingestellt werden: siehe Kap. 18.3.1.
- Die LFS sollte geschlossen werden. Die Ausbildung des mittleren Dienstes der Steuerverwaltung sollte auf dem Wege einer Länderkooperation, zum Beispiel mit dem Land Hessen an der Landesfinanzschule in Rotenburg an der Fulda, erfolgen.
- Für die Fortbildung der Bediensteten der Steuerverwaltung sollten ebenfalls Länderkooperationen gesucht werden.

³²⁸ Dazu und zum Folgenden vgl. Homepage des BZ Gotha, <http://www.thueringen.de/de/bz/>.

³²⁹ Stellenübersicht über die Ist-Besetzung, Stand 31.10.2011.

- Die Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ sollte verkleinert und mit dem Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) in den Landesbetrieb „Information- und Datenverarbeitung“ eingegliedert werden.
- Fortbildungsmaßnahmen für Landesbedienstete aller Laufbahnen (außer Polizei) sollten in der Landesfortbildungsstätte Tambach-Dietharz konzentriert werden (siehe Kap. 18.5). Für Fortbildungsangebote, die in Tambach-Dietharz und in anderen Liegenschaften des Landes nicht untergebracht werden können, sollten private Unterbringungsangebote in Anspruch genommen werden.

18.1.1 Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung

Die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung wurde 1994 gegründet. Sie ist zuständig für die verwaltungsinterne Ausbildung der Beamtenanwärter für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes. Sitz der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ist Gotha, Studienorte sind Gotha und Meiningen. Die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung besteht aus drei Fachbereichen: dem Fachbereich KSAV und dem Fachbereich Steuern mit dem Studienort Gotha sowie dem Fachbereich Polizei mit dem Studienort Meiningen. Die Fachbereiche KSAV und Steuern gehören zum Organisationsverbund des BZ Gotha. Der Fachbereich Polizei gehört dem Organisationsverbund des BZ Gotha nicht an.

Aufgrund ihrer unterkritischen Größe bei unverhältnismäßig hohem Personalbedarf kann die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung nicht wirtschaftlich geführt werden.

Im Studienjahr 2010/11 hatte die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung 533 Studierende und 69 Beschäftigte, davon 41 hauptberuflich wissenschaftliches Personal (35 Vollzeit, 6 Teilzeit)³³⁰. Die Relation zwischen Studierenden und hauptberuflich wissenschaftlichem Personal beträgt 1 : 13. Die Relation zwischen Studierenden und gesamtem Hochschulpersonal beträgt 1 : 7,7.

Zum Vergleich: Im Studienjahr 2010/11 hatte die Fachhochschule Nordhausen 2.566 Studierende und 161 Beschäftigte, davon 78 hauptberuflich wissenschaftliches Personal (51 Vollzeit, 27 Teilzeit)³³¹. Die Relation zwischen Studierenden und hauptberuflich wissenschaftlichem Personal beträgt 1 : 32,9. Die Relation zwischen Studierenden und gesamtem Hochschulpersonal beträgt 1 : 15,9.

18.1.1.1 Fachbereich Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung (KSAV)

Dem Fachbereich KSAV sind 12 Stellen zugeordnet³³². Im Studienjahr 2010/11 entfielen davon zunächst 8, ab 1. März 2011 dann 7 Stellen auf das in der Anwärterausbildung eingesetzte hauptamtliche Lehrpersonal. 29 % des Lehrangebots wurden durch zusätzliche Lehraufträge erbracht³³³. Im Jahr 2011 haben am Fachbereich KSAV 48 Absolventen das Studium nach 3 Jahren mit der Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst (Diplom-

³³⁰ Thüringer Landesamt für Statistik: Studierende und Personal an den Hochschulen in Thüringen 2010/11, Erfurt 2011, S. 8, S. 38. Hochschulpersonal am 01.12.2010. Die Kategorie „nebenberuflich wissenschaftliches und künstlerisches Personal“ ist hier nicht berücksichtigt.

³³¹ Thüringer Landesamt für Statistik: Studierende und Personal an den Hochschulen in Thüringen 2010/11, Erfurt 2011, S. 8, S. 38. Hochschulpersonal am 01.12.2010. Die Kategorie „nebenberuflich wissenschaftliches und künstlerisches Personal“ ist hier nicht berücksichtigt.

³³² GVPL vom 01.07.2011, S. 3.

³³³ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012. Im GVPL vom 01.07.2011, S. 12 sind 11 der 12 Stellen mit der Funktionsbezeichnung „LK“ ausgewiesen, so dass der Fachbereich über mehr Stellen für hauptamtliche Lehrkräfte verfügt, als 2011 besetzt und/oder in der Lehre tätig waren.

Verwaltungswirt FH) abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 59, 49, 41, 30, 32, 49 Absolventen. Die Lehre wird mehrzünftig (2 bis 3 Parallelklassen pro Jahrgang) durchgeführt³³⁴.

Parallel zur (internen) Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Gotha wird an der Fachhochschule Nordhausen der Nachwuchs für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst im Freistaat Thüringen ausgebildet.

Thüringen ist das einzige Bundesland, das sich eine solche Doppelstruktur von interner und externer Ausbildung des gehobenen Dienstes leistet. Durch Externalisierung des internen Verwaltungstudiengangs an die Fachhochschule Nordhausen kann die Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst wesentlich kostengünstiger erbracht werden.

Der Studiengang Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management wurde zum Wintersemester 2003/04 an der Fachhochschule Nordhausen eingerichtet. Er führt in einer Regelstudienzeit von 7 Semestern (davon 2 Semester Berufspraktikum) zum Bachelorabschluss mit Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst. Die Zahl der Absolventen steigt seit dem ersten Abschlussjahrgang 2006 kontinuierlich an (2006 bis 2011 waren es 3, 8, 19, 20, 24, 30 Absolventen). Aufgrund erfolgter Immatrikulationen ist für die künftigen Jahrgänge von weiteren Steigerungen und anhaltend hoher Nachfrage nach Studienplätzen auszugehen. Die in diesen Studiengang im Studienjahr 2010/11 eingebrachte Lehrkapazität entspricht 4,3 Stellen an hauptamtlich Lehrenden. 14,4 % der Lehre wurden zusätzlich von Lehrbeauftragten erbracht. Das hauptamtliche Lehrpersonal war außerdem im Masterstudiengang und in weiteren Studiengängen der Fachhochschule Nordhausen tätig (265 Stunden)³³⁵. An administrativem Personal ist diesem Studiengang eine Teilzeitstelle für Sekretariatsaufgaben zugeordnet. Über weitere Stellen verfügt dieser Studiengang nicht. Allgemeine Verwaltung (HOPI) und das Studierendenwesen (Prüfungsamt, Immatrikulationen, Bibliothek, Medienzentrum etc.) werden zentral für die gesamte Hochschule wahrgenommen.

Die Absolventenstudie der Fachhochschule Nordhausen belegt, dass die Absolventen des Studiengangs Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management sehr gut vom öffentlichen Dienst absorbiert werden³³⁶.

Bei einer Externalisierung des Studiengangs Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung an die Fachhochschule Nordhausen können nicht nur Stelleneinsparungen realisiert werden, es können auch Anwärterbezüge wegfallen. Dies wären bei derzeit 48 Anwärtern und einer monatlichen Vergütung von circa 1.000 Euro weitere Einsparungen in Höhe von circa 576.000 Euro pro Jahr.

Externalisierung im Ländervergleich. Im Ländervergleich zeigt sich, dass bei abnehmendem Personalbestand und rückläufigen Ausbildungszahlen im öffentlichen Dienst nicht mehr jedes Bundesland eine eigene Verwaltungsfachhochschule mit allen Studiengängen aufrechterhalten kann. Wegen unterkritischer Größe sind die Ausbildungskosten an den Verwaltungsfachhochschulen unverhältnismäßig hoch. Daher waren es vor allem die kleineren Bundesländer mit angespannter Haushaltslage, die den Weg der Externalisierung und/oder der länderübergreifenden Kooperation bei einzelnen Studiengängen gegangen sind³³⁷.

Die Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben ihre internen Verwaltungsfachhochschulen 1998 aufgelöst und die Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst an allge-

³³⁴ Die Frage, ob Lehrende des Studiengangs Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung auch Lehrtätigkeit in anderen Studiengängen durchführen, wurde auf dem Erhebungsbogen der Expertenkommission vom März 2012 verneint.

³³⁵ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³³⁶ Fachhochschule Nordhausen: Selbstdokumentation für den Bachelorstudiengang Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management, Nordhausen 2009, S. 16-21.

³³⁷ Vgl. Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung (FHöV). Ein Konzept am Scheideweg, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit (ibv) Nr. 24/2004, S. 49 f.

meine Fachhochschulen externalisiert. Mit der Externalisierung geht eine Veränderung der Ressortzuständigkeit einher, die vom Innenressort in den Bereich der Wissenschaftsverwaltung wechselt. Auch der Status der Studierenden ändert sich. Sie werden nicht mehr auf Widerruf verbeamtet und beziehen keine Anwärterbezüge mehr.

Das Land Niedersachsen hat seine Verwaltungsfachhochschule 2007 ebenfalls geschlossen und die Ausbildung der Landesbeamten an die Fachhochschule Osnabrück externalisiert. Der ehemals gehobene Dienst für die Kommunalverwaltung wird weiterhin intern – an der 2007 gegründeten Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen – ausgebildet. Auch Bremen und Hamburg haben ihre Verwaltungsfachhochschulen aufgegeben. Sie führen die Ausbildung des gehobenen Dienstes als interne Studiengänge (Verbeamtung, Anwärterbezüge) an allgemeinen Fachhochschulen fort.

Die weitestgehende Reform der Ausbildung des öffentlichen Dienstes hat das Land Berlin vorgenommen. Die ehemalige Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) wurde externalisiert und mit der früheren Fachhochschule für Wirtschaft (FWW) zur Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) fusioniert. Alle Studiengänge mit Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst (auch Polizeivollzugsdienst und Rechtspflege) sind in den Zuständigkeitsbereich des Wissenschaftsressorts übergegangen. Die Ressortzuordnung in Berlin bildet kein Novum. Die Verwaltungsfachhochschulen Ludwigsburg und Kehl (Baden-Württemberg) sind ebenfalls dem Wissenschaftsministerium zugeordnet. Auch für die Polizeihochschule in Villingen-Schwenningen gilt in Baden-Württemberg das Landeshochschulgesetz³³⁸.

Argumente gegen eine vollständige Externalisierung. Gegen die Externalisierung interner Verwaltungsstudiengänge wird vorgebracht, dass es ohne die Gewährung von Beamtenstatus und Anwärterbezügen schwer sein würde, in hinreichender Zahl geeignete Bewerber für den gehobenen Verwaltungsdienst zu rekrutieren³³⁹. Diese Einschätzung berücksichtigt nicht die Erfahrungen der externalisierten Studiengänge in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Tatsächlich ist es so, dass an diesen Fachhochschulen aufgrund der hohen Bewerberzahlen teilweise Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden mussten. An der Fachhochschule Nordhausen haben sich seit 2006 mehr als viermal so viele Studierende für das Verwaltungsstudium beworben als Studienplätze zur Verfügung stehen. Daran ist erkennbar, dass Studierende intrinsisch motiviert sind, wenn attraktive Studiengänge angeboten werden.

Ziel des öffentlichen Dienstes sollte es sein, sich als Arbeitgeber für intrinsisch motivierte Beschäftigte zu profilieren und solche Talente anzuziehen, die eine dauerhaft hohe Leistungsmotivation (auch ohne Anwärterbezüge und Beamtenstatus schon während des Studiums) erwarten lassen. Dem wird seit langem entgegengehalten, die Dienstherrn müssten in der Konkurrenz mit Privaten einen Anreiz für Berufseinsteiger bieten können, weil sie ihnen nach Abschluss der Ausbildung nur Bezüge zahlen könnten, die im Vergleich mit den Wettbewerbern eher niedrig seien. Das hieße allerdings, die durchaus geldwerten Komponenten des Beamtenstatus – neben den Bezügen Arbeitsplatzsicherheit, Versorgung, Beihilfen – zu unterschätzen. In Zeiten wirtschaftlicher Blüte kann es in gefragten Ballungsräumen, in Abwanderungsregionen und für bestimmte Berufsgruppen notwendig werden, gezielt zusätzliche Anreize zu gewähren, doch rechtfertigt das kein sparten- und flächendeckendes und permanentes Festhalten an der internen Ausbildung. Gerade in den technischen Laufbahnen, die den technischen Berufen in der privaten Wirtschaft besonders nahe stehen, wird seit langem auf die interne Ausbildung verzichtet.

Argumente für eine vollständige Externalisierung. Im Falle der Externalisierung ist der künftige Dienstherr nicht mehr darauf angewiesen, die Auswahl seines künftigen Personals ausschließlich auf der Basis schulischer Leistungen zu treffen. Er kann seine Entscheidung nun zusätzlich auf erbrachte Leistungen in einer berufsnahen Ausbildung stützen. Auch gewinnt er an Flexibilität bei

³³⁸ § 1 Abs. 6 LHG. http://www.hfpol-vs.de/ge/index.php?option=com_content&view=article&id=376 (Stand: 03.12.2012).

³³⁹ evalag 2011: Evaluation der Bachelor-Studiengänge und der Hochschulstruktur an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl sowie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Evaluationsbericht, Stuttgart.

der Personaleinstellung und kann seinen Bedarf an Nachwuchskräften unmittelbar und ohne planerischen Verzug decken³⁴⁰. Die Möglichkeit, das künftige Personal über die gesamte Ausbildungszeit zu bewerten, bleibt ihm unbenommen. Er kann Ausbildungsverträge schließen und Studierende auch an einer externen Fachhochschule an sich binden, die dann ihre 12 Monate Berufspraktikum ausschließlich in dieser Behörde ableisten.

Auch in externen Studiengängen erbringen die Studierenden im Rahmen des obligatorischen Berufspraktikums Leistungen für den künftigen Dienstherrn. Als Praktikumsbehörde kann der künftige Dienstherr eigene Bewertungen des Praktikanten vornehmen. Die Praxisphasen dauern zweimal 6 Monate. An der Fachhochschule Nordhausen liegt die erste Praxisphase im 4. und die zweite Praxisphase im 7. Semester. Die Studierenden sind fachtheoretisch voll ausgebildet, wenn sie ihr zweites Berufspraktikum im 7. Semester antreten. Für den Erwerb der Laufbahnbefähigung fehlt ihnen lediglich die Bachelorarbeit, die in Verbindung mit dem zweiten Praktikum stehen soll. Alle anderen Studien- und Prüfungsleistungen an der Fachhochschule sind abgeschlossen. Als nahezu voll ausgebildete Fachkräfte erbringen die Studierenden also qualifizierte Arbeitsleistungen für den Dienstherrn, der sie nach einem erfolgreichen Praktikum nicht selten auf eine Stelle in der Behörde übernimmt.

18.1.1.2 Fachbereich Steuern

Der Fachbereich Steuern hat 18 Stellen³⁴¹. Im Studienjahr 2010/11 haben davon 10,15 Stellen Lehrkapazität in den Studiengang gehobener Dienst Steuerverwaltung eingebracht. 13 % der Lehre wurde durch zusätzliche Lehraufträge abgedeckt. Lehrende des Fachbereichs Steuern waren im Studienjahr 2010/11 darüber hinaus im Ausbildungsgang der Landesfinanzschule (565 Stunden) und in der Fortbildung (460 Stunden) tätig³⁴². 2011 haben am Fachbereich Steuern 25 Absolventen nach 3 Jahren mit der Laufbahnbefähigung für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst (Diplom-Finanzwirt FH) das Studium abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 33, 0, 19, 0, 17, 19 Absolventen. Für 2012 bis 2016 prognostiziert der Fachbereich Steuern einen Ersatzbedarf von 41, 60, 37, 30 und 27 Absolventen.

Die niedrigen Absolventenzahlen des Fachbereichs Steuern rechtfertigen die Aufrechterhaltung eines eigenen Studiengangs mit 18 Stellen (zuzüglich Lehraufträge und Stellenanteil in Zentralverwaltung und Wirtschaftsbetrieb des BZ Gotha) nicht. Die Ausbildung für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst kann im Rahmen einer Länderkooperation wesentlich kostengünstiger durchgeführt werden.

Mit dem Land Hessen besteht beispielsweise bereits eine Kooperation für die Ausbildung im Studiengang Diplom- Rechtspfleger (FH). Anwärtler aus Thüringen studieren an der Hochschule für Finanzen und Rechtspflege (HHFR) in Rotenburg an der Fulda. Eine solche Lösung sollte auch für Anwärtler für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst angestrebt werden.

Ländervergleich in der Ausbildung Finanzverwaltung und Rechtspflege. Eine Dreiländer-Kooperation praktizieren die Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt in den Bereichen Finanzverwaltung und Rechtspflege. Für die Finanzverwaltung findet die Ausbildung des gehobenen Dienstes im Rahmen der Dreiländer-Kooperation in Brandenburg an der Fachhochschule für Finanzen in Königs Wusterhausen (und des mittleren Dienstes an der dortigen Landesfinanzschule) statt. Die Ausbildung zum Diplom-Rechtspfleger (FH) für die Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt ist als interner Studiengang an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin gebündelt.

³⁴⁰ Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007: Denkschrift 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005, Karlsruhe, S. 45.

³⁴¹ Auskunft des TFM (BZG); Kap. 0606, Stand 31.10.2011.

³⁴² Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

18.1.1.3 Fachbereich Polizei

Siehe Kap. 18.3.1 (der Fachbereich Polizei gehört dem BZ Gotha nicht an).

18.1.2 Landesfinanzschule (LFS)

Die LFS ist zuständig für die Aus- und Fortbildung des mittleren Dienstes der Steuerverwaltung. Die Ausbildung wird in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf durchgeführt und dauert 2 Jahre. Die LFS gehört zum Organisationsverbund des BZ Gotha, dessen gemeinsame Verwaltung Verwaltungsaufgaben für die LFS wahrnimmt.

Die LFS hat 5 Stellen³⁴³, davon waren 4,2 Stellen im Studienjahr 2010/11 als hauptamtliches Lehrpersonal in Ausbildung des mittleren Dienstes der Steuerverwaltung tätig, 28,5 % der Lehre wurden durch Lehrbeauftragte erbracht. Das hauptamtliche Lehrpersonal war außerdem im Studiengang des gehobenen Dienstes (556 Stunden) und in der Fortbildung der Steuerverwaltung (335 Stunden) sowie im Rahmen der Staatsprüfungen eingesetzt³⁴⁴. 2011 hatte die LFS 35 Absolventen. 2005 bis 2010 waren es 0, 0, 19, 0, 14, 25 Absolventen. Für 2012 bis 2016 prognostiziert die LFS einen Ersatzbedarf von 52, 25, 22, 25, 25 Absolventen³⁴⁵.

Aufgrund niedriger Absolventenzahlen sollte die LFS geschlossen werden. Für die Aus- und Fortbildung der Bediensteten der Steuerverwaltung sind Länderkooperationen anzustreben.

18.1.3 Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“

Zum Organisationsverbund des BZ Gotha gehört eine Projektgruppe „Medienentwicklung und Medieneinsatz“ des TFM mit 3 Stellen. Aufgabe der Projektgruppe ist die Gestaltung und technische Redaktion für Veröffentlichungen im Internet, die mediendidaktische Unterstützung des Lehrbetriebs (Fachhochschule, Landesfinanzschule) sowie die Durchführung von Schulungen mit dem Haushaltsmanagementsystem HAMASYS für alle Behörden, die Landesmittel bewirtschaften³⁴⁶.

Die Betreuung von Veröffentlichungen im Internet und die mediendidaktische Unterstützung von Fachhochschule und LFS sind keine Projektaufgaben. Gleiches gilt für Fortbildungstätigkeit/Schulungen in HAMASYS.

Bei Schließung der Fachhochschule und der LFS würde der Aufgabenbereich „mediendidaktische Unterstützung“ wegfallen.

Soweit Projektaufgaben wie zum Beispiel Entwicklung von Datenmanagementsystemen fortbestehen, sollten diese mit dem TLRZ in einem Landesbetrieb Information und Datenverarbeitung aufgehen.

18.1.4 Fortbildungsbereiche

Die Fortbildungsbereiche sind in der Organisationsstruktur des BZ Gotha nicht näher spezifiziert. Die Homepage nennt aber A, B, C, D Lehrgänge, insbesondere für Bedienstete der Steuerverwaltung sowie ein kontinuierliches Angebot an Anpassungslehrgängen. Fortbildung des mittleren Steuerverwaltungsdienstes gehört zu den Aufgaben der Landesfinanzschule³⁴⁷. Im Studienjahr 2010/11 haben hauptamtlich Lehrende des Fachbereichs Steuern 460 Stunden und hauptamtlich

³⁴³ Auskunft des TFM (BZG), Kap 0606, Stand 31.10.2011.

³⁴⁴ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁴⁵ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁴⁶ Vgl. Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung <http://www.thueringen.de/de/bz/lehrbetrieb/projekte/>.

³⁴⁷ Einzelplan 06, S. 6.

Lehrende der Landesfinanzschule 335 Stunden in den Fortbildungsbereichen des BZ Gotha gelehrt. Die Dozenten des Fachbereichs KSAV waren nicht im Fortbildungsbereich eingesetzt³⁴⁸.

2011 haben 7.500 Bedienstete an Fortbildungsveranstaltungen des BZ Gotha teilgenommen³⁴⁹.

Nach Schließung der LFS sollte die Fortbildung der Bediensteten der Steuerverwaltung in Länderkooperation erfolgen. Ein Beispiel für eine Fünfländer-Kooperation im Fortbildungsbereich der Steuerverwaltung ist die Zusammenarbeit von Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein³⁵⁰.

18.2 Justizausbildungsstätten

Die Justizausbildungsstätten im Bildungszentrum Gotha bestehen aus der Justizausbildungsstätte mit dem zweijährigen Ausbildungsgang zum Justizsekretär und der Justizvollzugsausbildungsstätte mit dem zweijährigen Ausbildungsgang Strafvollzug. Ihnen obliegt die Ausbildung für den mittleren Justizdienst und den mittleren allgemeinen Vollzugsdienst bei Justizvollzugsanstalten. Über Stellen für hauptamtlich Lehrende verfügen die Justizausbildungsstätten nicht. Die Lehre wird von Lehrbeauftragten erbracht.

Die Justizausbildungsstätten gehören nicht dem Organisationsverbund des BZ Gotha an, nutzen aber dessen Infrastruktur. Auch die Verwaltungstätigkeiten in diesem Bereich werden von der gemeinsamen Verwaltung des BZ Gotha wahrgenommen.

Vorschläge

- Der Lehrbetrieb an den Justizausbildungsstätten am BZ Gotha sollte eingestellt werden.
- Die Ausbildung zum mittleren Justizdienst sollte im Rahmen einer Länderkooperation, zum Beispiel mit dem Land Hessen am Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz in Rotenburg an der Fulda, erfolgen.

Begründung

2011 hatte der Ausbildungsgang Justizsekretär 14 plus 5 Absolventen (5 Anwärter wurden für das TFM ausgebildet). 2005 bis 2010 wurden keine Anwärter ausgebildet.

2011 hatte der Ausbildungsgang Strafvollzug 15 Absolventen. 2005 bis 2010 waren es 0, 40, 44, 40, 38, 20 Absolventen.

Aufgrund niedriger Absolventenzahlen bei zugleich starken Schwankungen in den Anwärterzahlen sollte der Lehrbetrieb an den Justizausbildungsstätten am BZ Gotha geschlossen werden.

Für die Beamtenausbildung in gehobenen Laufbahnen ist Thüringen Länderkooperationen mit Hessen und Nordrhein-Westfalen eingegangen. Die Ausbildung im gehobenen Justizdienst (Diplom-Rechtspfleger FH) findet an der Hessischen Hochschule für Finanzen und Rechtspflege in Rotenburg an der Fulda statt. 2011 waren es 16 Absolventen, 2005 bis 2010: 21, 14, 20, 12, 13, 12 Absolventen. Die Ausbildung im gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst bei Justizvollzugsanstalten (Diplom-Verwaltungswirt FH) findet an der Fachhochschule Rechtspflege Nordrhein-Westfalen in Bad-Münstereifel statt. 2011 waren es 4 Absolventen. 2005 bis 2010: 0, 0, 0, 5, 0, 4

³⁴⁸ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁴⁹ Vgl. Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung <http://www.thueringen.de/de/bz/statistik/sonstigedaten/content.html>.

³⁵⁰ Vgl. Bericht der Enquetekommission Chancen einer verstärkten norddeutschen Kooperation. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/2230, 17. Wahlperiode, S. 33.

Absolventen³⁵¹. Diesen Beispielen sollte auch für die Ausbildung zum mittleren Justiz- und mittleren allgemeinen Justizvollzugsdienst gefolgt werden.

18.3 Polizeibildungseinrichtungen

Als Bildungseinrichtungen der Polizei stehen der Fachbereich Polizei der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung mit Studienort Meiningen und das Bildungszentrum der Thüringer Polizei (BZThPol) in Meiningen zur Verfügung. Beide Einrichtungen sind dem TIM unmittelbar nachgeordnet.

2011 verfügten die Polizeibildungseinrichtungen laut Haushaltsplan über 215 Stellen (2012 sind es 236), davon 51 mit zentralen Aufgaben³⁵². Im Studienjahr 2010/11 waren 96 Stellen als hauptamtliches Lehrpersonal in der Ausbildung des mittleren und des gehobenen Polizeidienstes eingesetzt³⁵³.

Vorschläge

- Empfohlen wird die Inanspruchnahme der Fachhochschule der Polizei in Aschersleben, Sachsen-Anhalt, im Rahmen eines Verwaltungsabkommens, das die Berücksichtigung von Besonderheiten der Thüringer Polizei gewährleistet.

Denkbar wäre auch – wie bei dem Verwaltungsabkommen: Zustimmung des Landes Sachsen-Anhalt vorausgesetzt – die Umwandlung der FHPol Aschersleben in eine Zwei-Länder-Anstalt.

In beiden Fällen sollte auch die Ausbildung des mittleren Dienstes sowie die Fortbildung der Angehörigen beider Laufbahnen nach Aschersleben verlegt werden.

- Sollte diesen Vorschlägen nicht gefolgt werden, dann sollten die Ausbildung des mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienstes und der Fortbildungsbereich der Thüringer Polizei auf der Ebene einer Berufsakademie zu einer Polizeiakademie Thüringen zusammengefasst werden.
- Die polizeilichen Ausbildungskapazitäten sollten auf rund 500 Anwärtereinstellungen in den Jahren 2013 bis 2020 beziehungsweise jährlich 65 Anwärtereinstellungen ausgerichtet werden.

18.3.1 Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Polizei

Der Fachbereich Polizei ist zuständig für die Anwärterausbildung im Studiengang gehobener Polizeivollzugsdienst. Der Fachbereich Polizei gehört nicht dem Organisationsverbund des Bildungszentrums Gotha an. Er ist räumlich und organisatorisch von den beiden anderen Fachbereichen der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung getrennt.

Der Fachbereich Polizei verfügt über 35 Stellen. 6 Stellen sind der Organisationseinheit Fachbereichsleitung zugeordnet, 11 Stellen gehören zur Organisationseinheit Studienwesen/Allgemeine Verwaltung und 18 Stellen gehören zur Organisationseinheit FG 1-4/Dozentenschaft³⁵⁴.

Der Fachbereich Polizei hat – anders als der Fachbereich Steuern und der Fachbereich Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung am Standort Gotha – seinen Diplomstudiengang dem Bologna-Prozess angepasst. Seit Wintersemester 2009 ist der Studiengang Polizeivollzugsdienst modularisiert und wird als Bachelorstudiengang angeboten.

³⁵¹ Zahl der Absolventen und Angaben zu den Lehrbeauftragten nach schriftlicher Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁵² Kap. 0312: Stellen Haushaltsplan 2011/2012/Ist-Besetzung Stellen mit Zentralabteilungsaufgaben.

³⁵³ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁵⁴ Stellenübersicht des TIM über die Ist-Besetzung, Stand 31.10.2011.

Bis zum Auslaufen des Diplomstudiengangs bringt der Fachbereich Polizei Lehrkapazität sowohl in den Diplomstudiengang gehobener Polizeivollzugsdienst als auch in den Bachelorstudiengang ein.

Im Studienjahr 2010/11 waren 9 Stellen hauptamtliches Lehrpersonal im Diplomstudiengang tätig. 26 % der Lehre wurden durch zusätzliche Lehraufträge abgedeckt. Die Lehrveranstaltungen wurden mehrzünftig in 5 Parallelklassen durchgeführt³⁵⁵.

Im Studienjahr 2010/11 waren im Bachelorstudiengang Polizeivollzugsdienst 15 hauptamtlich Lehrende des Fachbereichs Polizei sowie Personal des BZThPol mit einer Lehrkapazität von circa 2.400 Lehrveranstaltungsstunden (LV-Stunden) tätig. Zusätzlich wurden Lehraufträge im Umfang von 2.267 LV-Stunden im Bachelorstudiengang erbracht. Die ersten Absolventen des Bachelorstudiengangs wurden 2012 erwartet. Der vom Fachbereich Polizei prognostizierte Ersatzbedarf an Absolventen dieses Studiengangs 2012 bis 2016 beträgt 100, 80, 60, 60, 60 Absolventen³⁵⁶.

2011 haben am Fachbereich Polizei 106 Absolventen nach 3 Jahren ihr Studium mit der Laufbahnbefähigung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst (Diplom-Verwaltungswirt FH) abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 182, 95, 30, 106, 105, 109 Absolventen³⁵⁷.

Nach Auskunft des Fachbereichs Polizei geht die Einführung des Bachelorstudiengangs mit einem höheren Stellenbedarf bei sinkenden Studentenzahlen einher. Die Lehrveranstaltungen werden im Bachelorstudiengang nicht mehr wie bisher in 5, sondern in 6 Parallelklassen durchgeführt. Das benötigte Lehrpersonal von bisher 9 wird nun mit 15 Stellen beziffert. Zusätzlich benötigt werden Lehrimporte vom Bildungszentrum der Thüringer Polizei im Umfang von circa 2.400 LV-Stunden und Lehraufträge im Umfang von 2.267 LV-Stunden pro Jahr. Der prognostizierte Ersatzbedarf von Absolventen fällt unter die bisherigen Zahlen und wird für den Zeitraum 2014 bis 2016 mit 60 Anwärtern pro Jahr angegeben³⁵⁸.

Der Fachbereich Polizei ist der gemeinsamen Verwaltung des BZ Gotha nicht angegliedert. Sein administrativer Stellenanteil ist unverhältnismäßig hoch. Von den 35 Stellen des Fachbereichs am Standort Meiningen entfallen 11 Stellen auf den Bereich Studienwesen/Allgemeine Verwaltung und 6 Stellen auf den Bereich Fachbereichsleitung.

Die Überausstattung mit Personal des Fachbereichs Polizei am Studienort Meiningen führt zu Standards in der Lehrorganisation, die wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Als organisatorisch eigenständige Einheit kann der Fachbereich Polizei der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung daher allein nicht bestehen bleiben. Die Gründung einer Polizeihochschule scheidet bei den niedrigen Studierendenzahlen aus. Als Alternative stehen Kooperationen unterschiedlicher rechtlicher Ausprägung mit Nachbarländern und die Zusammenlegung des Fachbereichs Polizei mit dem BZThPol zu einer Polizeiakademie (auf der Ebene einer Berufsakademie) zur Verfügung, die auch die Ausbildung für den mittleren Dienst und die Fortbildung der Angehörigen beider Laufbahnen übernimmt. Auch bei einer Länderkooperation müssten die Ausbildung des mittleren Dienstes und die Fortbildung einbezogen werden.

Polizeiausbildung im Ländervergleich. In anderen Bundesländern ist das Modell der Polizeiakademie (als Berufsakademie) mehrheitlich noch nicht vertreten. Die meisten Länder unterhalten einen Fachbereich Polizei an einer Verwaltungsfachhochschule (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) oder sie haben eigene Polizeihochschulen (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt).

Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben zwar die Ausbildung des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes externalisiert, nicht aber die des gehobenen Polizeivollzugsdienstes. Nur Berlin

³⁵⁵ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁵⁶ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁵⁷ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁵⁸ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

hat auch den Studiengang Polizeivollzugsdienst an die allgemeine Fachhochschule (HWR) überführt, wo er als interner (verbeamteter) Studiengang mit Anwärterbezügen durchgeführt wird.

Für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gilt die Besonderheit, dass die Ausbildung des mittleren Polizeivollzugsdienstes in die Fachhochschulen integriert wurde. FHPol Oranienburg, FHÖVPR Güstrow und FHPol Aschersleben sind zugleich zentrale Fortbildungsstätte der jeweiligen Landespolizei.

Niedersachsen hat mit Schließung der einstigen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) in Hildesheim im Jahr 2007 auch den Fachbereich Polizei aufgelöst. Im gleichen Jahr wurde die Polizeiakademie Niedersachsen gegründet. An der Polizeiakademie ist nun die Aus- und Fortbildung der Landespolizei Niedersachsen gebündelt³⁵⁹. Für die Laufbahnen des ehemaligen gehobenen Polizeivollzugsdienstes wird ein dreijähriger Bachelorstudiengang angeboten, dessen Abschluss einem Hochschulabschluss gleichgestellt ist: „Da die Polizeiakademie die europäischen Anforderungen der ‚Bologna-Erklärung‘ erfüllt und eine Akkreditierung ohne Auflagen erhalten hat, ist der erworbene Bachelor nicht nur den Bachelorabschlüssen anderer deutscher Hochschulen gleichgestellt, sondern er ist auch international vergleichbar – ein wichtiger Aspekt in Hinblick auf mögliche Kooperationen mit polizeilichen Bildungseinrichtungen im europäischen Ausland. Ein weiterer Vorteil: Da sich die Zahl der Professorinnen und Professoren gegenüber der Fachhochschule wesentlich erhöht hat, wird der Bereich der Forschung gestärkt“³⁶⁰.

Die Hansestadt Hamburg hat die Schließung ihrer Polizeihochschule und die Gründung einer Polizeiakademie auf der Ebene einer Berufsakademie (durch Zusammenlegung mit der Landespolizeischule) beschlossen. Die Aus- und Fortbildung des mittleren und gehobenen Dienstes soll ab 2013 an der neuen Polizeiakademie gebündelt werden.

18.3.2 Bildungszentrum der Thüringer Polizei (BZThPol)

Das BZThPol ist für die Einstellung von Anwärtern im Vorbereitungsdienst der Polizei und für die zweijährige Ausbildung für die Laufbahn des mittleren Polizeivollzugsdienstes zuständig. Zu den Aufgaben des Bildungszentrums gehört die Fortbildung für alle Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes.

Von den 215 Stellen der Polizeibildungseinrichtungen entfallen 195 auf das BZThPol³⁶¹. Die 51 Stellen des zentralen Bereichs betreuen auch den Fachbereich Polizei der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung.

Im Ausbildungsjahr 2010/11 waren im Ausbildungsgang mittlerer Polizeivollzugsdienst 87 Stellen hauptamtliches Lehrpersonal eingesetzt. 11,5 % der Lehre wurden zusätzlich durch Lehrbeauftragte erbracht³⁶².

2011 haben am BZThPol 126 Absolventen den Polizeianwärterlehrgang abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 85, 47, 19, 28, 43, 80 Absolventen. Als prognostizierten Ersatzbedarf 2012 bis 2016 gibt das BZThPol 120 Anwärter pro Jahr an.

Die Durchführung der Lehrveranstaltungen erfolgt mehrzünftig in 6 Parallelklassen. Daraus ergibt sich für 2011 eine Klassengröße von 21 Studierenden, in den Jahren davor waren die Klassen wohl kleiner. Die hauptamtlich Lehrenden des BZThPol erbringen zusätzlich Lehre am Fachbe-

³⁵⁹: www.pa.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/aufgaben/.

³⁶⁰ Polizeiakademie Niedersachsen gegründet, in: ReformZeit Niedersachsen. Zeitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, 13. Jg., Nr. 4/Dezember 2007. http://www.reformzeit.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=3884&article_id=11411&psmand=14 (Stand: 13.09.2012).

³⁶¹ Stellenübersicht Ist-Besetzung vom 31.10.2011, Angaben TIM.

³⁶² Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

reich Polizei der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und betätigen sich in der Fortbildung der Thüringer Polizei.

Die Länder Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland haben den mittleren Polizeidienst abgeschafft und stellen Anwärter nur noch im gehobenen Polizeivollzugsdienst ein.

Bei der Thüringer Polizei ist der mittlere Dienst im Vergleich zum gehobenen Dienst (und im Vergleich zu anderen Ländern) stellenmäßig ungewöhnlich stark ausgebaut. Thüringen leistet sich insgesamt mehr Polizeibeamte als andere Länder, diese aber in der niedrigeren Laufbahngruppe. Es fragt sich, ob sich diese Relation bei rückläufigem Stellenbestand und voraussichtlich ebenfalls rückläufigen Bewerberzahlen halten lässt. Auch eine Reform des Dienstrechts kann hier zu Änderungen führen.

Analog zu dem zuvor gemachten Vorschlag sollte das BZThPol aufgelöst werden. Die Aus- und Fortbildung des mittleren Polizeivollzugsdienstes sollte an der Fachhochschule der Polizei in Aschersleben erfolgen. Sollte diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, dann sollte das BZThPol mit dem Fachbereich Polizei der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung auf der Ebene einer Berufsakademie zur Polizeiakademie Thüringen zusammengefasst werden, die gegebenenfalls in Länderkooperation betrieben wird.

18.3.3 Anwärtereinstellungsmöglichkeiten und prognostizierter Ersatzbedarf

Wie bereits Kap. 16.3.1 zu „Polizei“ ausgeführt, könnten bis zum Jahr 2020 rund 500 Polizeianwärter eingestellt werden. Diese Zahl ergibt sich aus der Stellenreduzierung der Gesamtpolizeistärke auf 6.000 Stellen.

18.3.4 Fortbildung

Das BZThPol führt Fortbildungen für alle Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes durch. Im Ländervergleich sind die Polizeibildungseinrichtungen in Thüringen stellenmäßig überausgestattet.

Die notwendigen Stelleneinsparungen im Fortbildungsbereich sollten durch Länderkooperationen realisiert werden.

Seit 2007 besteht eine Sicherheitskooperation der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Bislang wurde ein „Gemeinsamer Fortbildungskatalog“ mit den im Rahmen der Sicherheitskooperation vereinbarten Fortbildungsveranstaltungen erstellt³⁶³. Laut Antwort des TIM an die Haushaltsstrukturkommission sind es insgesamt 4 Aufbauseminare, die länderübergreifend genutzt werden. Ferner wurden Seminare zu den in der Polizeidienstvorschrift 100 beschriebenen Anlässen entwickelt (Stand 2010).

Die Vierländer-Kooperation muss intensiviert werden.

18.4 Thüringer Verwaltungsschule (TVS)

Die Thüringer Verwaltungsschule ist eine nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehörende Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder neben dem Freistaat Thüringen die Landkreise und die Kommunen sind. Sie ist für die fachtheoretische Ausbildung der Anwärter für den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst, der Verwaltungsfachangestellten und der Fachangestellten für Bürokommunikation zuständig. Ferner obliegt ihr die Aufgabe der fachbezogenen Fortbildung für den öffentlichen Dienst. Sie führt auch ressortübergreifende Fortbildungsseminare durch.

³⁶³ Bericht Haushaltsstrukturkommission Nummer 03/05, Frage 13, Antwort TIM.

Vorschläge

- Die Ausbildung der Anwärter für den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst und der Ausbildungsgang zum/zur Verwaltungsfachangestellten an der TVS sollen beibehalten werden³⁶⁴.
- Das Fortbildungsseminarangebot der TVS sollte der zentralen ressortübergreifenden Fortbildung zugeordnet werden (siehe Kap. 18.5).

Begründung

Träger der TVS sind Land (1/3) und Kommunen (2/3). Die jährliche Umlage des Landes beträgt 150.000 Euro³⁶⁵.

2011 betrugen die Gesamtausgaben der TVS 2.309.200 Euro, davon Personalausgaben 1.398.713 Euro. Dem standen Einnahmen in Höhe von 2.257.398 Euro gegenüber.

Die Thüringer Verwaltungsschule verfügt insgesamt über 25,5 Stellen, davon sind 6 Stellen hauptamtlich in der Lehre und 19,5 Stellen im zentralen Bereich tätig.

Im Ausbildungsjahr 2010/11 bildete die TVS 480 Auszubildende (Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz, BBiG) und Beamtenanwärter aus. Im gleichen Zeitraum führte die Schule 24 berufsqualifizierende Fortbildungslehrgänge nach dem BBiG (Verwaltungsfachangestellte extern, Verwaltungsfachwirt, Betriebswirt Public Management) mit 470 Teilnehmern durch.

Das Verhältnis von Auszubildenden und hauptamtlichem Lehrpersonal beträgt 1 : 80. Das Verhältnis von Studierenden und Gesamtpersonal der Einrichtung beträgt 1 : 19.

Im Ausbildungsjahr 2010/11 waren in der Ausbildung „mittlerer Dienst/Verwaltungsfachangestellte“ 6 hauptamtlich Lehrende mit einer Lehrkapazität von 2.262 Lehrveranstaltungsstunden (LV-Stunden) eingesetzt. 78,24 % der Lehre (8.138 LV-Stunden) wurden durch Lehrbeauftragte erbracht. Die hauptamtlich Lehrenden unterrichten darüber hinaus in den berufsqualifizierenden Fortbildungslehrgängen der TVS (VFA extern, Verwaltungsfachwirt, Betriebswirt Public Management, FAB etc.)³⁶⁶. Aus Gründen der Qualitätssicherung fordern die Kultusministerkonferenz³⁶⁷ und das Thüringer Berufsakademiegesetz (§ 17 Abs. 2 ThürBAG), dass an Berufsakademien mindestens 40 % der Lehre durch hauptamtliche Lehrkräfte zu erbringen sind. Der Anteil der Lehraufträge darf also 60 % nicht überschreiten. Die TVS ist keine Berufsakademie. Der Grundgedanke der KMK legt aber nahe zu prüfen, ob der Hauptamtleranteil an der TVS angehoben werden sollte. Die Auslastung wäre hier gegeben.

2011 haben 175 Absolventen die Ausbildung „mittlerer Dienst/Verwaltungsangestellte“ abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 130, 156, 169, 138, 168, 169 Absolventen. Bei gleichbleibend hohen Absolventenzahlen geht der Anteil der Anwärter zugunsten der Angestelltenausbildung zurück³⁶⁸.

³⁶⁴ Mit Fragen der berufsbegleitenden berufsqualifizierenden Fortbildung an den Aus- und Fortbildungseinrichtungen hat sich die Kommission nicht befasst.

³⁶⁵ Einzelplan 03, 2012.

³⁶⁶ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁶⁷ Kultusministerkonferenz, Beschluss vom 15.10.2004: „Einordnung der Bachelorausbildung an Berufsakademien in die konsekutive Studienstruktur, Ziffer 2.5.

³⁶⁸ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

18.5 Zentrale ressortübergreifende Fortbildungsmaßnahmen

Ressortübergreifende Fortbildungsangebote werden vom TIM, dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen und von der TVS organisiert.

Vorschläge

- Die zentralen Fortbildungsmaßnahmen für Landesbedienstete (außer Polizei) sollten in einem Fortbildungszentrum der Thüringer Verwaltung an der Landesfortbildungsstätte Tambach-Dietharz unter einer Leitung zusammengefasst werden.
- Dazu gehört auch das Fortbildungsseminarangebot der TVS (siehe Kap. 18.4).
- Für Fortbildungsangebote, die in Tambach-Dietharz und in anderen Liegenschaften des Landes nicht untergebracht werden können, sollten private Unterbringungsangebote in Anspruch genommen werden.

Begründung

Das Jahresfortbildungsprogramm 2012 des TIM umfasst 157 Seminare, davon werden 11 in länderübergreifender Zusammenarbeit mit Sachsen und Sachsen-Anhalt durchgeführt. Für die Organisation der ressortübergreifenden Fortbildung verfügt das TIM über 3 Stellen in Referat 16. Konzeptionelle Aufgaben der ressortübergreifenden Fortbildung werden auch in Referat 13 (4 Stellen) wahrgenommen³⁶⁹. Alle Ressorts der Landesverwaltung nutzen das Fortbildungsprogramm des TIM. Vier Ressorts greifen auch auf Angebote privater Einrichtungen zurück, jedoch in eingeschränktem Umfang. Im Ergebnis kann gesagt werden, dass überwiegend das Fortbildungsprogramm des TIM in Anspruch genommen wird³⁷⁰. Die vom TIM organisierten Fortbildungen finden in der Regel an der Landesfortbildungsstätte Tambach-Dietharz oder im Bildungszentrum Gotha statt.

Auf die Infrastruktur des BZ Gotha greift neben dem TIM zu Fortbildungszwecken auch die Thüringer Justiz zurück. So bietet 2012 der Justizbereich laut Lehrgangskatalog den Großteil der 98 Veranstaltungen im BZ Gotha an. Es handelt sich um Arbeitstagungen, Interdisziplinäre Veranstaltungen, Seminare für Bedienstete des allgemeinen Vollzugsdienstes, Seminare in der elektronischen Datenverarbeitung, Seminare für Führungskräfte und Seminare für Mitarbeiter im Sozialdienst und andere.

Die Landesfortbildungsstätte Tambach-Dietharz organisiert selbst keine Fortbildungen. In der Landesfortbildungsstätte wird lediglich die Infrastruktur (Räume, Unterkunft, Verpflegung) genutzt.

Fortbildungsangebote für hauptamtliche Kommunalbedienstete organisiert der Gemeinde- und Städtebund. Aufgrund der Kostenübernahme durch das Land ist die Teilnahme für die Mitglieder des Verbandes kostenfrei. 2010 nahmen circa 5.600 Bedienstete an den über 300 Fortbildungsangeboten teil³⁷¹.

Das Jahresfortbildungsprogramm 2012 der TVS umfasst 109 Fortbildungsseminare (Anpassungsfortbildungen) für Kommunal- und Landesbedienstete. Diese werden von der TVS im Rahmen ihrer

³⁶⁹ Nach Stellenübersicht TIM über die Ist-Besetzung. Per E-Mail vom 31.07.2012 teilt das TIM folgende Änderung der Geschäftsverteilung mit: „Mit Wirkung vom 1. August 2012 wird das bisherige Referat 16 (Ressortübergreifende Fortbildung) zu Referat 13 und erhält die Bezeichnung „Ressortübergreifende und -interne Fortbildung“; Referat 13 führte die Bezeichnung „Aus- und Fortbildung, Personalentwicklung“, wo die Aufgaben „Ausbildung“ und „Personalentwicklung“ nunmehr wahrgenommen werden, wird nicht mitgeteilt.

³⁷⁰ Ressortabfrage Expertenkommission, August 2012.

³⁷¹ Gemeinde- und Städtebund Thüringen, Geschäftsbericht 2010/2011, S. 17.

Aufgaben im Bereich Fortbildung des öffentlichen Diensts organisiert. Drei Ressorts der Landesverwaltung geben an, dass Fortbildungsangebote der TVS genutzt werden³⁷².

Die Jahresfortbildungsprogramme von TIM, Gemeinde- und Städtebund sowie TVS enthalten eine Schnittmenge an weitgehend inhaltsgleichen Seminarangeboten (zum Beispiel zu Führungskompetenzen, Personalführung, Personalmanagement, Gesundheitsmanagement, Personalvertretungen, Beauftragte, Europarecht, Öffentliche Betriebswirtschaft und so weiter). Für die Durchführung der Fortbildungen werden freiberufliche Dozenten und Bedienstete im Nebenamt auf Honorarbasis beschäftigt.

Mit dem vorgeschlagenen Fortbildungszentrum der Thüringer Verwaltung könnten unter anderem folgende Synergieeffekte erzielt werden:

- Es wird eine gemeinsame HOPI-Einheit und ein gemeinsamer Dozenten-Pool für alle Fortbildungseinrichtungen geschaffen.
- Das Fortbildungszentrum kooperiert mit anderen Einrichtungen und erarbeitet ein gemeinsames Jahresfortbildungsprogramm für die Thüringer Verwaltung.
- Die Kostenstruktur der Seminare wird optimiert. Redundanzen, die durch mehrfache Planung, Organisation, Koordination, Evaluation und Durchführung von teilweise inhaltsgleichen Fortbildungen entstehen, werden vermieden.
- Es konkurrieren nicht mehr verschiedene Einrichtungen um die gleiche Zielgruppe. In der Vergangenheit führte dies zu einer kostensteigernden Wettbewerbssituation und zur Unterauslastung von Fortbildungsangeboten.

Die Organisation und Durchführung der Fortbildung für den öffentlichen Dienst sollte unter einer Leitung an der Landesfortbildungsstätte Tambach-Dietharz konzentriert werden. Das Einsparpotential an Stellen, die diese Kurse organisieren, wird auf bis zu 50 % geschätzt.

18.6 Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule Bad Köstritz (TLFKS)

Die Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule in Bad Köstritz (2011: 30 Stellen, davon 13 im HOPI-Bereich³⁷³) hat folgende Aufgaben:

- Ausbildung des (kommunalen) mittleren feuerwehrtechnischen Dienstes,
- die Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern der kommunalen Feuerwehren und Katastrophenschutzbehörden,
- die Ausbildung von kommunalen Kräften mit Spezialfunktionen,
- Fortbildung der (kommunalen) Freiwilligen Feuerwehren und der (kommunalen) Katastrophenschutzeinheiten, der behördlich anerkannten Werkfeuerwehren sowie der kommunalen Berufsfeuerwehren.

Die Länder Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben im Bereich der Feuerwehr als Mitteldeutsche Initiative ihre Zusammenarbeit vereinbart. Außerdem besteht durch gemeinsame Übungseinsätze enger Kontakt zu den Rettungsdiensten, dem Technischen Hilfswerk und der Bundeswehr.

Vorschläge

- Die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung von Feuerwehr und Katastrophenschutz sollte deutlich ausgeweitet werden mit dem Ziel, die TLFKS mittelfristig mit entsprechenden Einrichtungen benachbarter Länder zu einer gemeinsamen Aus- und Fortbildungseinrichtung zusammenzulegen.

³⁷² Ressortabfrage Expertenkommission, August 2012.

³⁷³ Stellen Haushaltsplan 2011/2012/Ist-Besetzung Stellen mit Zentralabteilungsaufgaben.

- Im Hinblick darauf sieht die Expertenkommission von einer Empfehlung zu Stellenausstattung sowohl im Hinblick auf die Überhangfrage als auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Rückgangs der Bevölkerungszahl ab.
- Die Finanzierung der Aus- und Fortbildung von Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und des kommunalen Katastrophenschutzes sollte, soweit sie bisher aus dem Landeshaushalt getragen wird, in den Kommunalen Finanzausgleich verlagert werden.

Begründung

Im Jahr 2012 sind für die TLFKS Gesamtausgaben von rund 2,6 Mio. Euro veranschlagt, davon rund 1 Mio. Euro Personalkosten. Dem stehen Einnahmen in Höhe von 27.500 Euro gegenüber.

Im Jahr 2011 hatte die TLFKS 30 Stellen, davon 13 Verwaltung (1,5 Leerstellen, ansonsten aber 13 Stellen nach Gesamtstellenplan). 2012 sind es 32 Stellen.

Den 13 Stellen im Verwaltungsbereich sind laut Geschäftsverteilungsplan folgende Aufgaben zugeordnet: Wartung von Kraftfahrzeugen und technischen Geräten, Werkstätten, Internatsbetrieb, Reinigung und Verpflegung, Küche etc. Die Administration der Aus- und Fortbildung (Lehrplanung, Lehrgangsplanung, Prüfungsadministration) wird anteilig von der Schulleitung, dem Lehrpersonal und einer Sachbearbeiterstelle erledigt.

Im Ausbildungsjahr 2010/11 waren 17 hauptamtlich Lehrende (nach Abfrage der Ressorts/nach Stellenplan TIM 16 in 2 Ausbildungsgruppen; zuzüglich 1 Schulleiter höherer Dienst) in der Anwärterausbildung tätig. Sie haben zusammen 3.171 LV-Stunden erbracht. 2 % der Lehre wurden durch Lehrbeauftragte abgedeckt³⁷⁴.

2011 hatte der Ausbildungsgang „mittlerer feuerwehrtechnischer Dienst“ 57 Absolventen. In den Jahren 2005 bis 2010 waren es 9, 19, 24, 30, 34, 22 Absolventen. Der von der TLFSK prognostizierte Ersatzbedarf für die Jahre 2012 bis 2016 liegt bei 24, 35, 35, 35, 35 Absolventen³⁷⁵.

Die Ausbildung der Beamtenanwärter beansprucht etwa 25 % der Lehrkapazität des hauptamtlichen Lehrpersonals, 75 % wird in der Aus- und Weiterbildung der Feuerwehren erbracht.

Die Aus- und Fortbildungslehrgänge der Feuerwehren dauern ein bis zwei Wochen und werden in Gruppengrößen von 10 bis 25 Teilnehmern durchgeführt. Die TLFKS verfügt über Unterkünfte und Verpflegungsmöglichkeiten. Für die meisten Kurse liegen mehr Anmeldungen vor als Plätze vorhanden sind.

Auch für die TLFKS gilt, dass kleine Behörden im Vergleich mit größeren Verwaltungen in der Regel entweder relativ höhere Kosten verursachen oder auf Spezialisierungsmöglichkeiten verzichten müssen. Letzteres hat bei der Feuerwehraus- und -fortbildung wegen der Anforderungen an die technische Ausrüstung und an Erfahrungsbreite und -tiefe der Ausbilder besonderes Gewicht. Der Freistaat sollte deshalb den § 12 Abs. 3 Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung (Thür-FwOrgVO) ausschöpfen, der die Möglichkeit einräumt, die Aus- und Fortbildung nicht an einer landeseigenen Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule, sondern an einer gleichwertigen Einrichtung durchzuführen. Etwaiger Mehraufwand an Reisekosten würde durch Einsparungsmöglichkeiten in Technik, Bildungsorganisation und HOPI-Bereich mehr als ausgeglichen.

Auch wenn von den Kooperationsvorschlägen der Initiative Mitteldeutschland nur wenige realisiert worden sind, bleibt das Anliegen der Länderkooperation aus Gründen der höheren Wirtschaftlich-

³⁷⁴ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁷⁵ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

keit unverändert bestehen. Die bereits genutzte Kooperation der Länder Thüringen, Sachsen und Sachsen Anhalt im Bereich der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes sollte intensiviert und gegebenenfalls auf weitere Länder ausgedehnt werden. Eine fünf Länder umfassende Zusammenarbeit der Landesfeuerwehrschulen gibt es beispielsweise zwischen Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Der Aus- und Fortbildungsbedarf für Feuerwehren und Katastrophenschutz hängt nicht allein von der Einwohnerzahl des Landes und den Beschäftigtenzahlen der zuständigen Behörden ab. Weitere und vorrangige bedarfsauslösende Umstände sind unter anderem die Einstellungszahlen und die Altersstruktur der einzelnen Feuerwehren, Änderungen in den bundesweiten Feuerwehrdienstvorschriften, in den örtlichen Risikofaktoren (Gefahrgutbetriebe) und in der technischen Ausstattung der Feuerwehren. § 11 Abs. 1 S. 1 ThürFwOrgVO orientiert deshalb die Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen feuerwehrtechnischen Bediensteten an den eingeführten Feuerwehr-Dienstvorschriften und an Vorgaben des TIM. Das Aus- und Fortbildungsprogramm des TIM für die kommunalen Feuerwehren zu überprüfen ist nicht Teil einer Funktionalreform.

Feuerwehr und Katastrophenschutz sind kommunale Aufgaben. Dazu gehören auch Aus- und Fortbildung. Dementsprechend werden wesentliche Teile der Aus- und Fortbildung auch von Gemeinden und Landkreisen selbst durchgeführt (§ 12 ThürFwOrgVO: Truppmannausbildung, standortbezogene Fortbildung, Spezialistenaus- und -fortbildung). Die Konzentration der noch anspruchsvolleren Aus- und Fortbildungsaufgaben auf Landesebene sichert deren Einheitlichkeit und Qualität. Daraus folgt aber nicht, dass die kommunalen Bedarfsträger auch von der Finanzierung und damit von der Mitentscheidung über die Kosten entlastet werden müssten. Im Hinblick auf die landesverfassungsrechtliche Gewähr der angemessenen kommunalen Finanzausstattung unabhängig von der Leistungskraft des Landes würde die Verlagerung der Finanzierung auf die kommunale Ebene die Möglichkeiten zur feuerwehrspezifischen Aus- und Fortbildung eher stabilisieren als ein Verbleib im Landeshaushalt.

18.7 Staatliche Studienakademie Thüringen – Berufsakademien Eisenach und Gera, Studiengang Betriebswirtschaft, Studienrichtung Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen

Die Berufsakademien Eisenach und Gera wurden 1998 als Einrichtungen des tertiären Bildungsbereichs gegründet. Die Studienakademie unterhält in Gera und Eisenach jeweils eine rechtlich unselbstständige Studienabteilung. Zuwendungsempfänger ist die Staatliche Studienakademie Thüringen mit Sitz in Gera.

Vorschlag

Das Land sollte prüfen, inwiefern die in der Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ eingesetzten Ressourcen eine hochwertige Ausbildung von qualifiziertem Fachpersonal für den öffentlichen Dienst erwarten lassen.

Begründung

2011 erhielt die Staatliche Studienakademie Landeszuweisungen in Höhe von 7.471.100 Euro. Die Personalausgaben betrugen 5.397.000 Euro. Dem standen Einnahmen in Höhe von 24.000 Euro gegenüber³⁷⁶.

Die Staatliche Studienakademie bietet an den Studienorten Gera und Eisenach insgesamt 22 Studienrichtungen an. Der Studiengang Betriebswirtschaft, Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ schließt nach einer Regelstudienzeit von 3 Jahren mit dem Bachelor ab. Die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst kann nicht erworben werden.

³⁷⁶ Angaben aus Haushalt 2012 des TMBWK, Kap. 04 71.

Voraussetzung für die Zulassung zum Studium ist ein Ausbildungsvertrag mit einem Praxispartner, der die Zahlung der monatlichen Mindestausbildungsvergütung in Höhe von 495,00 Euro übernimmt. Die Auswahl der Auszubildenden erfolgt durch den Praxispartner. Praxispartner in der Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ sind zum Beispiel die Ostthüringer Wasser und Abwasser GmbH und die Städte Erfurt und Jena.

Im Studienjahr 2010/11 waren in der Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ 4 Tarifbeschäftigte als hauptamtlich Lehrende mit einer Lehrkapazität von 420 Lehrveranstaltungsstunden (LV-Stunden) tätig. 80 % der Lehre wurden durch zusätzliche Lehraufträge erbracht (30 Lehrbeauftragte in 1.670 LV Stunden). Ab 2011/12 kommt eine fünfte Stelle hinzu, so dass sich der Anteil von Lehraufträgen zugunsten von hauptamtlich erbrachter Lehre reduzieren wird³⁷⁷.

2011 haben 17 Absolventen der Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ das Studium nach 3 Jahren mit dem Bachelor of Arts abgeschlossen. 2005 bis 2010 waren es 10, 16, 11, 16, 17, 24 Absolventen. Die Lehre wird mehrzünftig in Parallelklassen durchgeführt. Die hauptamtlich Lehrenden sind darüber hinaus in anderen Studienbereichen der Berufsakademie tätig (Handel, Industrie, Management im Gesundheitswesen). Die Studienakademie prognostiziert den Ersatzbedarf an Absolventen dieses Studiengangs in 2012 bis 2016 mit 25, 14, 16, 20, 25 Absolventen³⁷⁸.

Wenn die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Gotha geschlossen und der Fachbereich Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung (KSAV) an die Fachhochschule Nordhausen externalisiert wird (siehe Kap. 18.1), könnte der Studienrichtung „Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ der Staatlichen Studienakademie eine stärkere Bedeutung bei der Ausbildung von Personal für den öffentlichen Dienst zuwachsen.

Aufgrund des hohen Anteils an Lehraufträgen von bis zu 80 % stellt sich jedoch die Frage nach der Qualität der Ausbildung. Aus Gründen der Qualitätssicherung fordern die Kultusministerkonferenz³⁷⁹ und das Thüringer Berufsakademiegesetz (§ 17 Abs. 2 ThürBAG), dass an Berufsakademien mindestens 40 % der Lehre durch hauptamtliche Lehrkräfte zu erbringen sind. Der Anteil der Lehraufträge darf also 60 % nicht überschreiten. Zum Vergleich: Am Fachbereich KSAV der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung werden 29 % der Lehre durch Lehraufträge abgedeckt, an der Fachhochschule Nordhausen im Studiengang Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management sind es 14,4 %.

Nach Auffassung des Thüringer Rechnungshofs ist der Fortbestand der Staatlichen Studienakademie Thüringen gefährdet, weil sie nicht über die notwendige Mindestausstattung an hauptamtlichem Lehrpersonal verfügt³⁸⁰. Die Expertenkommission hat den Studiengang „Betriebswirtschaft, Studienrichtung Management in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen“ untersucht. Sie sieht für diesen Studiengang die Auffassung des Thüringer Rechnungshofs bestätigt.

18.8 Fachhochschule Erfurt: Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement in Verbindung mit der Laufbahnausbildung für den gehobenen technischen Forstdienst

Die Fachhochschule Erfurt bildet im Bachelorstudiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement aus, der ein Vorpraktikum voraussetzt und eine Regelstudienzeit von 7 Semestern vorsieht.

³⁷⁷ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁷⁸ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁷⁹ Kultusministerkonferenz, Beschluss vom 15.10.2004: „Einordnung der Bachelorausbildung an Berufsakademien in die konsekutive Studienstruktur“, Ziffer 2.5.

³⁸⁰ Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2010, S. 135 ff.

Vorschläge

- Der Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement (B.Sc.) muss reformiert werden.
- Der Vorbereitungsdienst ist in das Bachelorstudium zu integrieren.
- Hilfsweise sollte die Anwärterausbildung für den gehobenen technischen Forstdienst in Thüringen wegfallen oder eine Länderkooperation gesucht werden.

Begründung

Die Laufbahnausbildung für den gehobenen technischen Forstdienst erfolgte 1990 bis 2008 an der internen Fachhochschule der Freistaaten Thüringen und Sachsen in Schwarzburg. Nach Aufkündigung der Kooperation durch Sachsen wurde die interne Verwaltungsfachhochschule Schwarzburg geschlossen. Der Studiengang Forstwirtschaft wurde an die allgemeine Fachhochschule Erfurt externalisiert.

Die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Forstdienst erwerben die Absolventen der Fachhochschule Erfurt nicht mehr. Dafür müssen sie sich nach Abschluss ihres Studiums um eine Anwärterstelle für den Vorbereitungsdienst in der Thüringer Landesforstverwaltung bewerben. Der Vorbereitungsdienst dauert 12 Monate.

Die Externalisierung des Studiengangs Forstwirtschaft hat zu einer längeren Ausbildungsdauer für den gehobenen technischen Forstdienst und zu einer drastischen Verringerung an entsprechend ausgebildetem Personal geführt. An der internen Verwaltungsfachhochschule Schwarzburg wurden mit weitgehend gleichem Lehrpersonal³⁸¹ in 3 Jahren jeweils 30 bis 40 Anwärter ausgebildet. Nach der Externalisierung an die Fachhochschule Erfurt werden in circa 5 Jahren (3,5 Jahre Bachelorstudium, 1 Jahr Vorbereitungsdienst, obligatorisches Vorpraktikum) etwa 5 Forstoberinspektoranwärter ausgebildet.

2011 haben 37 Absolventen an der Fachhochschule Erfurt den Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement (B.Sc.) abgeschlossen³⁸². Im Ausbildungsjahr 2011/12 wurden 5 Forstoberinspektoranwärter für den zwölfmonatigen Vorbereitungsdienst in der Thüringer Landesforstverwaltung zugelassen, wobei auch Bewerber aus Weihenstephan berücksichtigt wurden³⁸³.

Aufgrund der Immatrikulationen ist von einer Steigerung der Absolventenzahlen und anhaltend hoher Nachfrage nach Studienplätzen im Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement auszugehen. Zum Wintersemester 2011/12 wurde eine Zulassungsbeschränkung für diesen Studiengang an der Fachhochschule Erfurt eingeführt.

Der Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement verfügt über 8 Stellen hauptamtliches Lehrpersonal. Die Lehrenden sind ausschließlich in diesem Studiengang tätig. 13,35 % der Lehre werden durch zusätzliche Lehraufträge erbracht.

Der Studiengang Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement an der Fachhochschule Erfurt muss reformiert werden. Externalisierte Studiengänge müssen in einer Regelstudienzeit von 7 Semestern (einschließlich 2 Praxissemester, die die ansonsten zwölfmonatige Anwärterphase ersetzen) zum Bachelorabschluss mit Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst führen (siehe FH Nordhausen, HWR Berlin, FH Osnabrück, HS Harz). Das gilt auch für den gehobenen technischen Dienst.

³⁸¹ An der Fachhochschule Schwarzburg waren 7 hauptamtliche Dozenten beschäftigt, die mit der Externalisierung an die Fachhochschule Erfurt wechselten; Quelle: <http://www.fh-erfurt.de/lgf/fo/studienfach/?0=>.

³⁸² Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁸³ Quelle: <http://www.thueringen.de/de/forst/aktuelles/forstoberinspektorenanwaerterausbildung> (Stand: 26.04.2012).

In ähnlicher Weise hat sich auch die Haushaltsstrukturkommission zur Ausbildung für den gehobenen technischen Dienst in Thüringen geäußert: „Neben dem Studium an einer Fachhochschule haben die Bewerber zum Teil noch eine bis zu 3 Jahre dauernde Laufbahnausbildung zu absolvieren, bis sie in ein Beamtenverhältnis auf Probe übernommen werden und den entsprechenden Dienstposten wahrnehmen können. Ist eine gesonderte Laufbahnausbildung von bereits extern ausgebildeten Fachhochschulabsolventen noch angezeigt? Bestehen danach Möglichkeiten, die Laufbahnausbildung gänzlich entfallen zu lassen oder zumindest zu verkürzen, um entsprechende Dienstposten schneller mit Fachhochschulabsolventen (auf Probe) ausfüllen zu können? Steigt im Hinblick auf die potentiellen Bewerber die Attraktivität des gehobenen technischen Dienstes in Thüringen?“³⁸⁴.

Falls die Integration des Vorbereitungsdienstes und die Straffung des Studiengangs Forstwirtschaft und Ökosystemmanagement an der Fachhochschule Erfurt nicht in Betracht gezogen werden, sollte die Anregung der Haushaltsstrukturkommission aufgegriffen und auf den Vorbereitungsdienst gänzlich verzichtet werden. Die Landesforstverwaltung unterhält derzeit für maximal 5 Anwärter ein eigenes Ausbildungsprogramm für den Vorbereitungsdienst gemäß Thüringer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen technischen Forstdienst (ThürAPogtFD) mit einer entsprechenden Administration für Leistungsbewertung, Betreuung, Laufbahnprüfungen etc.³⁸⁵. Dies ist mit einem vertretbaren Ressourceneinsatz nicht möglich, zumal eine Verbeamtung in der Thüringer Forstverwaltung ohnehin die Ausnahme ist.

Hilfsweise sollte für die Anwärterausbildung eine Länderkooperation gesucht werden.

18.9 Vorbereitungsdienst in der Agrar-, Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung

Im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) wird für den gehobenen technischen Dienst in der Agrarverwaltung an der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL, Jena) ausgebildet. 2005 bis 2011 waren es 0, 7, 0, 7, 0, 5, 0 Anwärter. Der prognostizierte Ersatzbedarf 2012 bis 2016 liegt bei 6 Anwärtern alle zwei Jahre.

Ferner bildet das TMLFUN für den gehobenen technischen Dienst in der Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung aus. Von 2005 bis 2012 waren es 2 Anwärter. Für 2013 bis 2016 werden 2 Anwärter pro Jahr prognostiziert³⁸⁶.

Vorschlag

Die Laufbahnausbildung nach der Thüringer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen technischen Dienst in der Agrarverwaltung (ThürAPOgDAV) beziehungsweise in der Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung (ThürAPOgtUWD) sollte wegfallen.

Begründung

Der Vorbereitungsdienst nach ThürAPOgDAV beziehungsweise ThürAPOgtUWD dauert grundsätzlich 20 Monate. Der berufspraktische Teil (18 Monate) findet in Thüringer Behörden im Geschäftsbereich des TMLFUN statt. Der obligatorische Verwaltungslehrgang (2 Monate) wird in Zusammenarbeit mit Sachsen-Anhalt länder- und laufbahnübergreifend in Sachsen-Anhalt durchgeführt³⁸⁷.

³⁸⁴ Haushaltsstrukturkommission Analyseauftrag 03/04.

³⁸⁵ Zulassungsverfahren, Prüfungsausschüsse, Ausbildungs- und Prüfungsbehörden etc. gemäß ThürAPogtFD.

³⁸⁶ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

³⁸⁷ Schriftliche Erhebung Expertenkommission, März 2012.

Für die geringe Zahl an Anwärtern beider Laufbahnausbildungen ist ein eigenes Ausbildungsprogramm für den Vorbereitungsdienst mit einer entsprechenden Administration für Leistungsbewertung, Betreuung, Laufbahnprüfungen etc. mit einem vertretbaren Ressourceneinsatz nicht durchführbar.

Die oben (in Kap. 18.8) zitierten Fragen der Haushaltsstrukturkommission deuten ebenfalls darauf hin, dass diese Ausbildungsgänge verzichtbar sind.

Der in Kooperation mit Sachsen-Anhalt länder- und laufbahnübergreifend durchgeführte Verwaltungslehrgang sollte für die potentiellen Fachhochschulabsolventen (auf Probe) beibehalten werden.

19. Stiftungen und Beteiligungen

19.1 Stiftungen

19.1.1 Vorschläge

- Die Zahl der Stiftungen mit Landesbeteiligung sollte durch Rückverlagerung von Aufgaben auf Landesbehörden oder durch Zusammenlegung von Stiftungen reduziert werden; als Alternative kommt eine Zusammenfassung unter einer oder mehreren Dachstiftungen in Betracht.
- Die finanziell größeren Maßnahmen der Stiftung FamilienSinn sollten vom Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) wahrgenommen werden. Die Verwaltung der anderen Maßnahmen sollte kommunalisiert werden.
- Die Stiftung FamilienSinn sollte unter deutlicher Zurücknahme des staatlichen Einflusses im Wesentlichen auf das Einwerben und die Verwaltung von Drittmitteln beschränkt werden.
- Zur Förderung der Zwecke der Stiftung Naturschutz Thüringen sollte die Möglichkeit alternativer Aufgabenträger erwogen werden.

19.1.2 Begründung

Der Freistaat Thüringen ist an 24 Stiftungen beteiligt, die weitaus meisten von ihnen sind Vermögensstiftungen, einige wenige sind Einkommensstiftungen. In den Jahren 2007 bis 2011 erhielten 21 Stiftungen institutionell oder für laufende Aufgaben Zuschüsse des Landes. Mit mehr als 0,5 Mio. Euro wurden im Landeshaushalt 2011 (beziehungsweise 2010) neun dieser Stiftungen dotiert: Die Stiftung Weimarer Klassik, Stiftung öffentlichen Rechts (8.846.000 Euro, Baumittel 2.159.000 Euro), die Kulturstiftung Meiningen/Kulturstiftung Meiningen-Eisenach (15 Mio. Euro, davon 12,25 Mio. Euro Meininger Theater, 2,4 Mio. Euro Landestheater Eisenach und 1,29 Mio. Euro Museen Eisenach), die Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora, Stiftung öffentlichen Rechts (2.545.000 Euro, Baumittel 794.000 Euro), die Stiftung Schloss Friedenstein Gotha (824.367 Euro), die Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten, Stiftung öffentlichen Rechts (Investitionen 4.615.100 Euro, Verwaltungszuschuss 5.436.600 Euro), die Thüringer Ehrenamtsstiftung (2010: 1.956.000 Euro), die Wartburg-Stiftung Eisenach, Stiftung öffentlichen Rechts (nur Bauhaushalt, 700.000 Euro) und die Thüringer Stiftung HandinHand – Hilfe für Kinder, Schwangere und Familien in Not (2010: 598.900 Euro)³⁸⁸.

³⁸⁸ Alle Sachverhaltsangaben, soweit nicht anders vermerkt: Drs. 5/3074; Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1368.

Die Stiftung Naturschutz Thüringen, Stiftung öffentlichen Rechts hatte 2010 zur Erhöhung des Stiftungskapitals 3 Mio. Euro erhalten, die Stiftung FamilienSinn im Jahr 2010 für laufende Zwecke 330.000 Euro.

Die Vielzahl der Stiftungen, an denen der Freistaat Thüringen beteiligt ist, birgt das Risiko mangelnder fachlicher Kontrolle und von Überlappungen mit anderen Stiftungen und mit staatlichen und kommunalen Ausgabenprogrammen. Dieses Risiko ist gering bei objektbezogenen Stiftungen, es wächst aber mit landesweiten Zuständigkeiten verbunden mit der Bandbreite der jeweiligen Stiftungszwecke. Dem kann durch eine Reduzierung der Zahl der Stiftungen begegnet werden, aber auch durch die Unterordnung von kleineren Stiftungen unter eine oder mehrere, ressortbezogene oder ressortübergreifende Dachstiftungen, wie sie auch bei großen privaten Stiftungen üblich ist. Entsprechende Überlegungen sollten weiter verfolgt werden.

19.1.2.1 Stiftungen mit Landesaufgaben

Nur vier der genannten, aus dem Landeshaushalt mit mehr als 0,5 Mio. Euro dotierten Stiftungen wurden 2011 Landesaufgaben übertragen: Der inzwischen ihres Vermögens weitgehend entkleideten Stiftung FamilienSinn³⁸⁹, der Stiftung Naturschutz Thüringen, der Thüringer Ehrenamtsstiftung und der Thüringer Stiftung HandinHand – Hilfe für Kinder, Schwangere und Familien in Not.

19.1.2.2 Stiftung FamilienSinn

Zweck der Stiftung FamilienSinn (Stiftung des öffentlichen Rechts) ist es, Maßnahmen und Einrichtungen zu betreiben und zu fördern, die der Familienbildung, der Unterstützung von Ehe und Familie in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht, der Familienhilfe, der allgemeinen Schwangerenberatung, der Beratung von Schwangeren, Paaren und Familien in schwierigen Situationen sowie der Steigerung der Wirksamkeit bestehender familienunterstützender Maßnahmen dienen³⁹⁰. Dazu wurde der Stiftung 2006 bis 2008 ein Stiftungskapital von 34 Mio. Euro übertragen, das nach Haushaltsbegleitgesetz 2012 bis auf einen Rest von 25.000 Euro an den Landeshaushalt zurückzuführen ist. Stattdessen erhält die Stiftung ab 2012 eine gesetzliche Finanzierung von 1,8 Mio. Euro p. a.³⁹¹.

Die Organe der Stiftung sind ein Stiftungsrat, dem unter dem Vorsitz der Thüringer Ministerin für Soziales, Familie und Gesundheit (zugleich Präsidentin der Stiftung) Angehörige verschiedener Ministerien und eine Vertreterin eines Landkreises angehören, ein Fachbeirat aus Vertretern von mehr als 40 Organisationen (unter anderem Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Kammern, Bildungsorganisationen, Familienverbände und -vereine) und eine Kuratorin mit einer siebenköpfigen Geschäftsstelle.

Die Förderbereiche der Stiftung FamilienSinn sind Familienbildungsangebote, Familienerholung und Familienferienstätten, Familienverbände, Familienzentren und Investitionen von Familieneinrichtungen und Einrichtungen der Familienhilfe. Darüber hinaus fördert die Stiftung Projekte, die geeignet sind, Familien zu unterstützen und sie in ihrer Erziehungskompetenz zu stärken. Im Haushaltsjahr 2012 fördert die Stiftung außerdem konzeptionell verknüpfte Maßnahmen der Familienbildung und -erholung für Familien mit Unterstützungsbedarf. Sie unterhält eine Elternakademie. So wurden 2009/2010 mehr als 900 Familienbildungsangebote mit zusammen 500.000 Euro p. a. gefördert, 15 Familienbildungszentren mit zusammen 532.000 Euro p.a., vier landesweit tätige Familienverbände mit zusammen 132.000 Euro p.a. Etwa 300 Familien jährlich erhielten individuelle Zuschüsse zur Familienerholung (Ausgaben 2010 für Familienerholung einschließlich Zu-

³⁸⁹ Zur Entwicklung dieser Stiftung im Einzelnen vgl. Thüringer Rechnungshof, Sonderbericht an den Landtag und die Landesregierung nach § 99 ThürLHO über die Prüfung der Stiftung Familiensinn, 2012.

³⁹⁰ Schreiben TMSFG vom 18.01.2012 an TFM, Stellungnahme zum Entwurf des Prüfberichts 00/16 – „Stiftungen“ der Fachgruppe zur Haushaltsstrukturkommission.

³⁹¹ Schreiben TMSFG vom 18.01.2012 an TFM, Stellungnahme zum Entwurf des Prüfberichts 00/16 – „Stiftungen“ der Fachgruppe zur Haushaltsstrukturkommission.

schuss von 17.900 Euro für je eine sozialpädagogische Fachkraft der vier Familienferienstätten: 122.000 Euro); einer Familienferienstätte wurde 2010 ein Baukostenzuschuss in Höhe von 1 Mio. Euro gewährt. Geförderte Projekte betrafen die Förderung der Teilnahme an Kinderfrühuntersuchungen, der Landesfamilienstag 2009, die Fortbildung von Familienhebammen, familienorientierte Überschuldungsprävention (circa 20.000 Euro p.a.), die Stärkung der Medienkompetenz durch den Landesfilmdienst (2009 und 2010 zusammen 75.000 Euro) und die Unterstützung lokaler Bündnisse für Familien mit circa 35.000 Euro p.a. Die Elternakademie kostete 2010 etwa 70.000 Euro. Die Einnahmen 2010 setzen sich aus den Erträgen aus der Verwaltung des damals noch vorhandenen Vermögens in Höhe von 1.254.000 Euro, einem Zuschuss aus dem Landeshaushalt in Höhe von 330.000 Euro und aus Zuwendungen oder Spenden Dritter in Höhe von 861.000 Euro zusammen³⁹².

Viele Aufgaben der Stiftung FamilienSinn sind zu kleinteilig, als dass sie staatlichen Behörden zugeordnet werden sollten. Diese Aufgaben sind aber so eng mit den Aufgaben kommunaler Sozialverwaltungen verwandt, dass sie kommunalisiert werden sollten. Andere Aufgaben erreichen finanzielle Dimensionen, für die die Stiftung die wünschenswerte fachliche Kompetenz wirtschaftlich nicht vorhalten kann. Ohnehin hat der Thüringer Rechnungshof unter anderem festgestellt, dass der Verwaltungsaufwand der Stiftung um ein Mehrfaches dessen höher sei, was bei staatlicher Wahrnehmung der Aufgaben, für die sie Landeszuschüsse erhält, angefallen wäre³⁹³. Die finanziell größeren Aufgaben sollten im Hinblick auf die dort schon vorhandenen sozialpolitischen Zuständigkeiten dem TLVwA übertragen werden.

Der politische Zweck, die Wahrnehmung der sozialpolitischen Aufgaben der Stiftung unabhängig zu machen von der jährlichen Haushaltsgesetzgebung, wird zwar mit einem Leistungs-gesetz weiter verfolgt³⁹⁴, Leistungsgesetze bedürfen aber zu ihrer Wirksamkeit keiner eigenen Verwaltung, auch nicht in Form einer Stiftung. Soweit das politische Programm auch zum Ziel hat, den im Fachbeirat vertretenen Organisationen Einfluss auf die Vergabe staatlicher Mittel einzuräumen, kann dem auch im Rahmen der Anhörungen zum Landeshaushaltsplan Rechnung getragen werden.

Der Einfluss dieser Organisationen könnte hingegen gestärkt werden, soweit es um die Vergabe von Drittmitteln geht. Damit Einwerben und Verwaltung der Drittmittel geleistet werden können, sollte der Freistaat Thüringen der Stiftung eine Unterstützung zu den Personalkosten gewähren.

19.1.2.3 Stiftung Naturschutz Thüringen (SNT)

Die Stiftung Naturschutz Thüringen wurde am 12. Dezember 1995 auf Beschluss der Thüringer Landesregierung als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts gegründet. Sie soll gemäß § 38 Abs. 2 Thüringer Naturschutzgesetz (ThürNatG) Bestrebungen und Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft und das allgemeine Verständnis für Naturschutz und Landschaftspflege in der Öffentlichkeit fördern und zur Aufbringung der dafür benötigten Mittel beitragen. Einzelne Förderaufgaben gelten nach § 38 Abs. 2 ThürNatG der Forschung auf speziellen Gebieten des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Pacht, dem Erwerb und der sonstigen zivilrechtlichen Sicherung von Grundstücken für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege (diese Sicherung kann sie auch selbst betreiben), der Pflege von Schutzgebieten und der Landschaft und dem Aufbau von Flächen- und Maßnahmepools.

Bei der Stiftungsgründung ging es neben den freiwilligen Aufgaben der Förderung von Projekten im Naturschutz und der Landschaftspflege um die Verwendung der Mittel der Ausgleichsabgabe bei Eingriffen in Natur und Landschaft, § 38 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 ThürNatG, um die Betreuung der auf

³⁹² Die vorstehenden Angaben sind dem Tätigkeitsbericht 2008 bis 2010 der Stiftung entnommen.

³⁹³ Thüringer Rechnungshof, Sonderbericht an den Landtag und die Landesregierung nach § 99 ThürLHO über die Prüfung der Stiftung Familiensinn, 2012.

³⁹⁴ § 4 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die Errichtung der „Stiftung FamilienSinn“ und die Förderung der „Thüringer Stiftung Hilfe für schwangere Frauen und Familien in Not“.

die Stiftung übertragenen Flächen des Grünen Bands³⁹⁵ und um die naturschutzfachliche Betreuung der Landesnaturschutzflächen, die beiden zuletzt genannten Aufgaben auf Grund vertraglicher Vereinbarungen.

Zur Begründung hat die Landesregierung ausgeführt, sie wolle diese Aufgaben unabhängig vom politischen Tagesgeschäft einer organisatorisch selbständigen Einheit übertragen, die durch die Zusammensetzung des Stiftungsrates aus verschiedenen ministeriellen Fachbereichen, dem Landesnaturschutzbeirat, der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und der Friedrich-Schiller-Universität Jena über fachübergreifendes Wissen verfügt und durch den Vorstand und seine Geschäftsstelle eine fachlich qualifizierte Umsetzung der Stiftungsratsbeschlüsse garantiere.

Die Stiftung Naturschutz hat kein eigenes Personal, es wird ihr von der TLUG zur Verfügung gestellt. Sie soll ihre Aufgaben nach § 38 Abs. 3 ThürNatG aus dem Ertrag des Stiftungsvermögens, aus Zuwendungen Dritter und aus den Erträgen von öffentlichen Lotterien sowie aus von der Stiftung durchgeführten Veranstaltungen und Sammlungen, aus Landeszuwendungen, aus den schon genannten Ausgleichszahlungen und aus Geldbeträgen aus Auflagen im Sinne des § 153a Strafprozessordnung erfüllen. Im Jahr 2011 betrug das Stiftungskapital 9,1 Mio. Euro³⁹⁶. Die Stiftung ist Eigentümer von circa 4.000 ha Flächen des Grünen Bands; das Grüne Band in Deutschland ist insgesamt circa 1.400 km lang, auf Thüringen entfallen circa 763 km mit 6.400 ha. Die SNT betreut mehr als ein Viertel der Grünes-Band-Flächen in Deutschland³⁹⁷.

Der Ertrag des Stiftungsvermögens belief sich 2010 auf knapp 90.000 Euro. Lotteriemittel sind der Stiftung nicht zugeflossen, Drittmittel zuletzt 2009 in geringer Höhe eingeworben worden. Für die Erhaltung und Entwicklung der Flächen im Grünen Band hat der Freistaat Thüringen vertragsgemäß eine Fehlbetragsfinanzierung in Höhe von rund 120.000 Euro geleistet. Ebenfalls zur Erhaltung und Entwicklung der Flächen im Grünen Band wurden der Stiftung ein einmaliger Investitionszuschuss aus dem Fond nach § 5 Gesetz über den Verkauf von Mauer- und Grenzgrundstücken an die früheren Eigentümer in Höhe von 80.000 Euro und ein weiterer einmaliger Zuschuss in Höhe von 25.000 Euro gewährt. Die Ausgleichszahlungen nach § 38 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 ThürNatG erreichten etwa 58.000 Euro.

Im Jahr 2011 hat die Stiftung 18 Projekte mit einer Fördersumme von 146.894 Euro unterstützt, davon 11 Projekte aus Kapitalerträgen mit einem Fördervolumen von 68.341 Euro und 7 Projekte aus der Ausgleichsabgabe mit einem Fördervolumen von 78.553 Euro³⁹⁸.

Stiftungen öffentlichen Rechts mit Naturschutzaufgaben gibt es auch in einigen anderen Ländern (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), teils unter etwas abweichender Bezeichnung. Unabhängig davon ist der Naturschutz auch Zweck von (privaten) Stiftungen des bürgerlichen Rechts.

Die gesetzlichen Aufgaben der SNT könnten auch von staatlichen Behörden, die vertraglichen jedenfalls teilweise von privaten Organisationen wahrgenommen werden. Im Hinblick darauf, dass das Personal der Stiftung ohnehin vom Freistaat gestellt wird, die Landeszuwendungen den wesentlichen Teil der Einnahmen ausmachen und die Erträge aus dem Stiftungskapital kaum ausreichen dürften, dieses Kapital zu erhalten³⁹⁹, empfiehlt die Expertenkommission, Möglichkeiten für alternative Aufgabenträger zu erwägen.

³⁹⁵ Jahresbericht 2011.

³⁹⁶ Jahresbericht 2011.

³⁹⁷ Jahresbericht 2011.

³⁹⁸ Jahresbericht 2011.

³⁹⁹ § 4 Abs. 1 der Satzung: Das Vermögen der Stiftung ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten.

19.1.2.4 Thüringer Ehrenamtsstiftung

Die Thüringer Ehrenamtsstiftung⁴⁰⁰ (selbständige, rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts, Grundstockvermögen 440.000 Euro⁴⁰¹) soll ältere Initiativen der Landesregierung zur Stärkung des Ehrenamts, insbesondere zur Unterstützung und Förderung ehrenamtlich Tätiger und ihrer Verbände fortführen und weitere Initiativen starten; neben dem Einsatz von öffentlichen Mitteln sollen auch private Stiftungsmittel (Zustiftungen und Spenden) eingeworben und eingesetzt werden, um das ehrenamtliche Engagement zu stärken. „Partner“ sind Ehrenamtsbeauftragte der Landratsämter und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte, Freiwilligenagenturen und Bürgerstiftungen. Der Freistaat Thüringen fördert die Ehrenamtsstiftung seit 2004 kontinuierlich mit jährlich rund 1,4 Mio. Euro im Jahr. Im Jahr 2011 wurden mit Bescheid des Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) 1,6 Mio. Euro bewilligt, von denen die Stiftung den Landkreisen und kreisfreien Städten 0,9 Mio. Euro und der LIGA der Freien Wohlfahrtsverbände, dem Landessportbund und dem Landesjugendring zusammen 0,35 Mio. Euro zur Verfügung stellte. Weitere 0,23 Mio. Euro wurden nach Entscheidung des Vergabeausschusses durch die Geschäftsstelle vergeben.

19.1.2.5 Thüringer Stiftung HandinHand

Die Thüringer Stiftung HandinHand⁴⁰² (selbständige, rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts, Grundstockvermögen 7,4 Mio. Euro) tritt als Zuwendungsempfänger der Mittel der Bundesstiftung "Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens" auf, die ihre finanziellen Mittel im Rahmen ihres Stiftungszweckes nur an Einrichtungen in den Ländern vergibt, die landesweit tätig sind und dabei keine hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen. Darüber hinaus erhält die Landesstiftung auch Mittel des Landes, die sie an in Not geratene Familien ausreicht. Das Stiftungskapital beträgt derzeit 8,2 Mio. Euro.

Aus Mitteln der Bundesstiftung können jährlich circa 3 Mio. Euro und für die Familienhilfe aus den Mitteln des Freistaats Thüringen jährlich circa 0,6 Mio. Euro vergeben werden. In den 20 Jahren seit der Gründung sind 120.000 Anträge eingegangen und 106.000 Bewilligungen erfolgt, zusammen 70 Mio. Euro. Der durchschnittliche Förderbetrag 2011 lag in der Schwangerenilfe bei circa 600 Euro (niedrigster Betrag 50 Euro, höchster 5.500 Euro), zu mehr als 95 % der Mittel wurden Babyausstattungen und Kinderzimmereinrichtungen gefördert. In der Familienhilfe lag der Durchschnitt der bewilligten Beträge bei circa 900 Euro (niedrigster Betrag 80 Euro, höchster 20.000 Euro); zu circa 50 % wurden die Mittel für Wohnung und Einrichtung, zu circa 46 % für sonstige Hilfen (zum Beispiel behindertengerechter Umbau eines Fahrzeugs) gewährt. Die Hilfe erfolgt in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen; in besonderen Fällen können auch zinsgünstige oder zinslose Darlehen vergeben werden.

19.1.2.6 Ergebnis Ehrenamtsstiftung und Stiftung HandinHand

Im Hinblick auf die faktische Kommunalisierung (2012 rund 40 Beratungsstellen der Wohlfahrts- und Familienverbände⁴⁰³) beziehungsweise weitgehende Privatisierung der Förderung und auf die geringe Höhe der durchschnittlichen Beträge, die sich für eine unmittelbar staatliche Wahrnehmung kaum eignet, verzichtet die Expertenkommission bei der Ehrenamtsstiftung und bei der Stiftung HandinHand auf eine Empfehlung.

⁴⁰⁰ Alle Angaben, soweit nicht anders kenntlich gemacht: www.thueringer-ehrenamtsstiftung.de; zuletzt 27.10.2012.

⁴⁰¹ Schreiben TMSFG vom 18.01.2012 an TFM, Stellungnahme zum Entwurf des Prüfberichts 00/16 – „Stiftungen“ der Fachgruppe zur Haushaltsstrukturkommission.

⁴⁰² Alle Angaben: www.thueringer-stiftung-handinhand.de/medienservice/zahlen-daten-fakten und www.thueringer-stiftung-handinhand.de/ich-moechte-informationen-zur-stiftung-5.htm (beides Stand: 27.10.2012).

⁴⁰³ Thüringer Allgemeine 23.11.2012, S. Thüringen 4.

19.2 Unmittelbare Kapitalbeteiligungen des Freistaats Thüringen

19.2.1 Beteiligungsübersicht des Thüringer Finanzministeriums

Die Beteiligungsübersicht des Thüringer Finanzministeriums vom 30. September 2010 listet 21 Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen des privaten Rechts und 5 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts auf.

Nur bei 9 der 22 Unternehmen des privaten Rechts überstieg der nominelle Wert des freistaatlichen Anteils 50.000 Euro. Dabei handelt es sich um

- das Staatstheater „Deutsches Nationaltheater und Staatskapelle Weimar GmbH“ (Anteil 79 %/ Anteilswert 197.500 Euro),
- die „Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbH und Co. KG“ (100 %/200.000 Euro),
- die „Flughafen Erfurt GmbH“ (95 %/2.015.900 Euro; Landeszuschuss 2009: 2,7 Mio. Euro),
- die „IMMS Institut für Mikroelektronik- und Mechatronik-Systeme eGmbH“ (100 %/51.200 Euro)
- die „Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH“ (100 %/26 Mio. Euro; Überschuss 2010: 130.000 Euro)
- die „Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen“ (100 %/2 Mio. Euro)
- die „Messe Erfurt GmbH“ (Zuschuss 2009: 5 Mio. Euro),
- die „Thüringer Landgesellschaft mbH“ (100 %/7,67 Mio. Euro) und
- die „Venture Capital Thüringen GmbH & Co. KG“ (74,81 %/1,53 Mio. Euro).

Allein bei Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) und Thüringer Landgesellschaft (TLG) handelt es sich um Gesellschaften, die im engeren Sinne staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Die 5 Unternehmen des öffentlichen Rechts, an denen der Freistaat Thüringen beteiligt ist, sind die Kreditanstalt für Wiederaufbau (0,54 %, 20,2 Mio. Euro), die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (5 %/23,85 Mio. Euro), die Süddeutsche Klassenlotterie (4 %/40.000 Euro), die Thüringer Aufbaubank (100 %/33,23 Mio. Euro) und die Thüringer Fernwasserversorgung (67,29 %/80,75 Mio. Euro). Hier sind es die Thüringer Aufbaubank, TAB (einschließlich Tochtergesellschaft Thüringer Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH, GfAW) und TFW, die auf den ersten Blick für eine Rücknahme beziehungsweise Übernahme in unmittelbare staatliche Regie in Betracht kommen könnten.

19.2.2 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts: Thüringer Aufbaubank AöR, Thüringer Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (TAB-Tochter), Thüringer Fernwasserversorgung AöR

Die Expertenkommission verzichtet auf Änderungsvorschläge.

Thüringer Aufbaubank. Die Thüringer Aufbaubank (TAB; Bilanzsumme 31. Dezember 2010: 2,73 Mrd. Euro; gezeichnetes Kapital: 33 Mio. Euro; 352 Mitarbeiter; Neugeschäft 2010: 925 Mio. Euro) ist – wie zu den Förderverfahren näher ausgeführt wird – die freistaatliche Förderbank. Es sind gerade die Möglichkeiten einer Bank in der (Teil-)Finanzierung von Förderprogrammen aus dem Kapitalmarkt, bei der Abwicklung von Krediten und Zahlungen und der transparente Ausweis von Kosten der Förderverfahren, die zur Gründung dieser Förderbank, also zur formellen Privatisierung dieser Aufgabenwahrnehmung geführt haben; gäbe es sie nicht, würde die Expertenkommission empfohlen haben, sie nach dem Beispiel des Bundes und aller anderen Länder einzurichten. Aktuelle Gründe, diese Entscheidung für Thüringen in Frage zu stellen, liegen nicht vor. Im Gegenteil sollte der Anteil der TAB an der Verwaltung der Förderprogramme ausgeweitet werden; dazu wird auf die Ausführungen zu den Förderverfahren verwiesen. Andererseits sieht die Kommission auch keine Möglichkeit, den Geschäftsbereich der TAB über den Rahmen hinaus auszuweiten, der sich aus ihrer behördengleichen Stellung ergibt.

Die arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen ESF-Richtlinien, in der bis 2013 laufenden Förderperiode zusammen etwa 650 Mio. Euro EU-Mittel und 200 Mio. Euro Bundesmittel, werden beziehungsweise wurden von der TAB-Tochter GfAW mbH (300 Mitarbeiter) umgesetzt. Sie berät Antragsteller zu Fördermöglichkeiten, begleitet die Anträge bis zur Bewilligungsreife, erstellt Zuwendungsbescheide, zahlt die Mittel aus und überprüft die ordnungsgemäße Verwendung. Im Zusammenhang mit der Auflösung der Versorgungsämter und des Landesamtes für Soziales und Familie wurden ihr 2008 auch die bis dahin von diesen Verwaltungen bearbeiteten Zuwendungsverfahren einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung übertragen⁴⁰⁴.

Thüringer Fernwasserversorgung. Träger der Thüringer Fernwasserversorgung Anstalt öffentlichen Rechts (TFW, circa 250 Mitarbeiter, 25 Mio. Euro Umsatz) ist neben dem Freistaat Thüringen der kommunale Fernwasserzweckverband Nord- und Ostthüringen. Der Freistaat Thüringen leistet für die Anstalt volle Gewähr. Als gewerbliches Unternehmen verkauft die TFW Rohwasser und Trinkwasser, erzeugt mit Wasserkraftanlagen elektrische Energie und erbringt Dienstleistungen „rund ums Wasser“. Zum anderen erfüllt sie hoheitliche Aufgaben für den Freistaat: Sie bewirtschaftet und unterhält im Auftrag des Freistaates Thüringen 53 Talsperren und Rückhaltebecken zu Zwecken des Hochwasserschutzes und der Abflussregulierung und erfüllt Aufgaben des Naturschutzes⁴⁰⁵.

Die gewerblichen Aufgaben der TFW und das Beispiel großer privater Wasserversorger in anderen Teilen der Bundesrepublik Deutschland ließen fragen, ob die Wahrnehmung der TFW-Aufgaben nicht auch in der Rechtsform der GmbH oder AG betrieben werden könnte und ob die öffentliche Hand überhaupt beteiligt bleiben müsste, also auch ein Aufgabenverzicht in Betracht käme. Dann blieben allerdings die hoheitlichen Aufgaben isoliert zurück; eine Veräußerung auch der Talsperren samt der damit zusammenhängenden Gewässer dürfte mangels Wirtschaftlichkeit des Betriebs scheitern. Die Expertenkommission verzichtet deshalb auf Änderungsvorschläge.

19.2.3 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Die Landesregierung sollte unabhängig prüfen lassen, ob ein Ländervergleich von Gesellschaften entsprechender Aufgaben Wege zur Optimierung der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG)-Konzerns und der Thüringer Landgesellschaft (TLG) und des Geflechts von formell privatisierten Landeseinrichtungen der Landesentwicklung, der Wirtschafts-, Arbeits- und Technologieförderung und des Kommunalservice in Thüringen aufzeigen kann.

Landesentwicklungsgesellschaft. Die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH⁴⁰⁶ (LEG, zu 100 % Landesgesellschaft/Stammkapital 26 Mio. Euro; Jahresüberschuss 2010: 131.000 Euro) hatte 2010 insgesamt 242 Mitarbeiter bei einem Personalaufwand in Höhe von 12,1 Mio. Euro; Bilanzsumme 366 Mio. Euro, davon Eigenkapital 64 Mio. Euro, Umsatzerlöse 39 Mio. Euro.

Zum LEG-Konzern gehörten 9 weitere Gesellschaften:

- TDA-Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbH,
- Thüringer Sonderabfalldeponie GmbH,
- Thüringische Gemeinnützige Heimstätte Aktiengesellschaft,
- TURMALIN Verwaltungsgesellschaft mbH & Co. Vermietungs-KG,
- Betreibergesellschaft für Applikations- und Technologiezentren Thüringen mbH,
- Oberhof-Sportstätten GmbH,
- EFX Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbH,
- G.N.W. Nord-West GmbH,
- Kommunalbau Thüringen GmbH.

⁴⁰⁴ Jock (Hrsg.), Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyerer Forschungsberichte 267, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2011 S. 418.

⁴⁰⁵ www.thueringer-fernwasser.de

⁴⁰⁶ Hierzu und zu den weiteren Ausführungen zur LEG Thüringen, soweit nicht anders gekennzeichnet: www.leg-thueringen.de/ueberuns, 09.06.2012.

Bei einem Konzernumsatz von 46,1 Mio. Euro wurde ein Jahresüberschuss 2010 von circa 1 Mio. Euro erzielt. Bilanzsumme: 455 Mio. Euro, davon Eigenkapital 67 Mio. Euro; 259 Konzern-Mitarbeiter bei einem Personalaufwand von 12,8 Mio. Euro.

Die LEG Thüringen hat die traditionellen Aufgaben von Landesentwicklungsgesellschaften, Städtebau-, Raumplanungs- und Wohnungsbauvorhaben zu realisieren⁴⁰⁷ und als Sanierungsträger für Kommunen bei der Stadtentwicklung zu fungieren, um ein breites Spektrum zusätzlicher Aufgaben erweitert. Sie bildet einen wesentlichen Teil der nachgeordneten Organisationen des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie mit dem Schwerpunkt Wirtschaftsförderung. Die LEG sieht ihre Hauptaufgabe in der Entwicklung Thüringens als Wirtschafts- und Technologiestandort. Als Wirtschaftsförderer wirbt sie für den Standort Thüringen und akquiriert in- und ausländische Investoren. Sie betreut ansiedlungswillige Investoren und bietet den Unternehmen in diesem Rahmen kostenlose Serviceleistungen wie Standortberatung und Behördenmanagement an. Die LEG unterstützt und begleitet auch die internationalen Aktivitäten der Thüringer Unternehmen. Zudem betreut sie Technologie-Cluster in Thüringen, ermittelt technologische Potenziale und fördert die industrielle Verwertung von Innovationen. Die LEG nimmt auch Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (Städtebau, Wohnungsbau) und des TMSFG wahr. Die GfAW (Tochter der TAB), die anders als die LEG das Wort „Wirtschaftsförderung“ im Namen trägt, betätigt sich in erster Linie als Instrument der Arbeitsförderung (bankmäßige Umsetzung von ESF-Richtlinien und Förderprogrammen des Freistaats Thüringen). Arbeitsförderung im Sinne der Arbeitgeberversorgung ist wiederum eine Aufgabe der LEG, die sie mit der hauseigenen „Thüringer Agentur für Fachkräftegewinnung (ThAFF)“ betreibt.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat seine LEG (mit großem Wohnungsbestand) an eine US-Bank verkauft. Die Entwicklungsgesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH & Co. KG ist ein Unternehmen der LEG Nordrhein-Westfalen und ist mit dieser veräußert worden. Eigentümer der Niedersächsischen Landesentwicklungsgesellschaft NILEG ist der private Wohnungskonzern GAGFAH S.A.

Die LEG Brandenburg befindet sich seit 2001 in der Liquidation. Die BLEG Berliner Entwicklungsgesellschaft wurde 2005 liquidiert⁴⁰⁸, einen Teil der Aufgaben (Vermarktung von Spezialimmobilien, Entwicklung von Nutzungsperspektiven für Immobilien⁴⁰⁹) nimmt der Liegenschaftsfond Berlin wahr. Alleiniger Gesellschafter des Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG ist das Land Berlin.

Die LEG Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH ist als Immobilienkompetenzzentrum in den LBBW-Konzern integriert worden mit Fokus auf Wohn- und Gewerbeimmobilienmanagement, Projektentwicklung und Investmentberatung. Eigentümer der Schleswig-Holstein Landesentwicklungsgesellschaft GmbH (LEG) ist die HSH Nordbank. Gesellschafter der Sachsen-Anhaltinischen Landesentwicklungsgesellschaft SALEG sind neben dem Land die NordLB, Sparkassen und private Bausparkassen, zwei Landkreise und mehr als ein Dutzend Kommunen.

Hessen hat keine Landesentwicklungsgesellschaft. Dienstleistungen in den Bereichen Wohnen, Bauen und Entwickeln, Stadt- und Projektentwicklungsaufgaben sowie Consulting-Aktivitäten im In- und Ausland nehmen die Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH und deren Tochter Wohnstadt Hessen GmbH wahr⁴¹⁰, mit einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Gesellschaftern. Die Wohnstadt GmbH ist auch in Thüringen aktiv: „Die WOHNSTADT Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH mit Sitz in Kassel tätigt die klassischen Aktivitäten einer Landesentwicklungsgesellschaft in Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt“⁴¹¹. Alle nichtmonetären Aktivitäten der hessischen Wirtschaftsförderung liegen bei der HA

⁴⁰⁷ www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/altlast/web1/berichte (Stand: 09.06.2012).

⁴⁰⁸ www.berlin.de/sen/finanzen/presse/archiv/20080729 (Stand: 27.10.2012).

⁴⁰⁹ www.liegenschaftsfonds.de (Stand: 11.06.2012).

⁴¹⁰ www.nahaimst.de (Stand: 11.06.2012).

⁴¹¹ www.nahaimst.de, www.wohnstadt.de (Stand: 11.06.2012).

Hessen Agentur GmbH mit rund 130 Mitarbeitern. Für die monetäre Förderung ist die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verantwortlich. Diese beiden Gesellschaften bilden die zentralen organisatorischen Säulen der Wirtschaftsförderungspolitik der hessischen Landesregierung⁴¹². Eine 100 %ige Tochter der Hessen-Agentur, die HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (HA SEG) mit rund 30 Mitarbeitern betreibt einzelne entwicklungs- und städtebauliche Sanierungsmaßnahmen.

Mecklenburg-Vorpommern hat LEG-Aufgaben unter dem Dach der landeseigenen Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH auf die LG Mecklenburg-Vorpommern selbst, auf deren Tochter Landesgrunderwerb MV GmbH (LGE) und auf die LEG-Tochter Entwicklungsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern GmbH (EGS) aufgeteilt. Im Saarland arbeiten unter dem Dach der Strukturholding Saar (SHS) sechs weitere jeweils auf einen Teil von LEG-Aufgaben spezialisierte Gesellschaften.

Die LEG Thüringen verweist auf beachtliche Erfolge ihrer Aktivitäten⁴¹³. So hat sie von 1995 bis 2011 insgesamt 703 Firmen bei Neuansiedlung und/oder Erweiterung begleitet und dadurch maßgeblich an der Entstehung von 42.240 Arbeitsplätze und an Investments in Höhe von 7,2 Mrd. Euro mitgewirkt, rund 1.370 Wohneinheiten errichtet und Bauland für weit über 12.000 Wohneinheiten erschlossen, von dem 147,3 ha verkauft sind. Seit kurzem ist die LEG auch das Breitbandkompetenzzentrum des Freistaats.

Auch bei Anerkennung dieser Erfolge ergibt sich aus dem Ländervergleich die Frage, ob die LEG Thüringen eine landeseigene Gesellschaft bleibt, einen Teil ihrer Aufgaben abgeben oder zusätzliche Aufgaben übernehmen sollte. Aus der Vielzahl der Länderlösungen vom Aufgabenverzicht (Liquidation, Verkauf) über Einbringung in Banken und Gemeinschaftslösungen mit Privaten und Kommunen bis zur Aufteilung auf mehrere spezialisierte Gesellschaften lässt sich ableiten, dass die optimale Gestaltung der Aufgabenzuordnung noch nicht gefunden worden ist. Das gibt Raum für eine Best-Practice-Untersuchung, die allerdings die kapazitiven und zeitlichen Möglichkeiten der Expertenkommission übersteigen würde.

Thüringer Landgesellschaft. Die Thüringer Landgesellschaft mbH (TLG; zu 100 % Landesgesellschaft/Bilanzsumme 2010: 42,5 Mio. Euro, davon Eigenkapital: 30,5 Mio. Euro, Umsatzerlöse: 8,5 Mio. Euro, Jahresergebnis: 285.000 Euro), hatte 2010 rund 100 Mitarbeiter bei einem Personalaufwand in Höhe von 5 Mio. Euro⁴¹⁴. Sie hat eine Tochtergesellschaft, die Thüringer Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH (TLPV).

Die TLG bezeichnet als ihre Kernaufgabe die nachhaltige Entwicklung der Agrarstruktur und der ländlichen Räume durch Unterstützung der Landwirtschaft, Dorfentwicklung, Bodenordnung und Wasserwirtschaft. Sie erbringt nach eigenen Angaben mit ihren 100 Mitarbeitern ein breites Spektrum an Leistungen für die Landesverwaltung (Finanzverwaltung, Landentwicklungsverwaltung, Landwirtschaftsverwaltung, Naturschutzverwaltung, Straßenbauverwaltung, Wasserwirtschaftsverwaltung), für Kommunen, für landwirtschaftliche Unternehmen, sonstige Unternehmen und private Akteure: Flächen- und Grundstücksmanagement, Flurbereinigung nach Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), Bodenordnung nach Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG), siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht, Flächenverwaltung, Grunderwerb im Auftrag Dritter, Bodenbevorratung, Immobilienverwaltung, Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Gebäude und Brachen, Geographische Informationssysteme (GIS), Fachplanungen, Hydrometrischer Messnetzbetrieb, InVeKoS, Projektmanagement, Projektsteuerung, Umsetzung EU-Wasserrahmenrichtlinie, Wasserbau und Gewässerentwicklung, Flächenmanagement bei Naturschutzprojekten, Naturschutzflächen des Freistaates Thüringen, Flächen des Grünen Bands, Kompensationsflächenpools, Produktionsintegrierte Kompensation, Bauleitplanung; Fördermittelberatung; Dorfentwicklungsplanung, Dorferneuerung; Landerwerb und Bodenbevorratung, Grundstücksmanage-

⁴¹² www.hessen-agentur.de (Stand: 11.06.2012).

⁴¹³ www.leg-thueringen.de/ueber_uns (Stand: 27.10.2012).

⁴¹⁴ Geschäftsbericht 2010.

ment; Planungs- und Projektsteuerung für Baumaßnahmen; Regionalplanung, ILEK; LEADER- und Regionalmanagement; Landschaftsplanung; Kommunales Bauen; Umnutzung von Gebäuden, Flächenbeschaffung; REK; Evaluierung; Karten, Pläne, Liegenschaftsdaten, Betriebswirtschaftliche Beratung; Fördermittelberatung; Architektenleistungen von der Bauplanung über die Baubetreuung bis zur Bauleitung bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben; Cross Compliance-Beratung; Investitionsberatung, Genehmigungsmanagement; Bodenbevorratung; Neue Erwerbszweige; Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Gebäude; produktionsintegrierte Kompensation Architektenleistungen; Fördermittelberatung; Grunderwerb für regionale und überregionale Träger von Infrastrukturprojekten (zum Beispiel Deutsche Bahn, DEGES); Grundstücksmanagement – Erwerb, Entwicklung, Vermarktung; Standortrecherchen⁴¹⁵.

Landgesellschaften gibt es außer in Thüringen auch in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, und Sachsen⁴¹⁶:

- Baden-Württemberg: LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH,
- Bayern: bbv-LandSiedlung GmbH, 70 Mitarbeiter. Bei der Privatisierung der Bayerischen Landdessiedlung wurden die landwirtschaftlichen Geschäftszweige an den Bayerischen Bauernverband verkauft und die Siedlungsgesellschaft mit den Geschäftsfeldern Standortentwicklung und Städtebau, Energie und Kommunale Entwicklung, Wohnungs- und Eigenheimbau als private GmbH fortgeführt,
- Hessen: Hessische Landgesellschaft mbH, 90 Mitarbeiter,
- Mecklenburg-Vorpommern: Landgesellschaft Mecklenburg Vorpommern mbH (Gesellschafter: Land 50,5 %, Postbank 11 %, Landwirtschaftliche Rentenbank 9,75 %; Landkreistag, Bauernverband, Städte- und Gemeindetag je 0,05 %),
- Niedersachsen: Niedersächsische Landgesellschaft mbH, 242 Mitarbeiter; (Gesellschafter: rund 52 % Land Niedersachsen, rund 48 % Landkreise, Städte, Gemeinden, Kreditinstitute und andere),
- Sachsen-Anhalt: Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, 100 Mitarbeiter, Gesellschafter Land Sachsen-Anhalt (94,5 %), Landwirtschaftliche Rentenbank Frankfurt am Main (5,5 %),
- Schleswig-Holstein: Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (Investitionsbank Schleswig-Holstein 94%, Landwirtschaftliche Rentenbank 6 %),
- Sachsen: Sächsische Landsiedlung GmbH.

Das Aufgabenspektrum entspricht in Vielem dem der TLG, die Eigentumsverhältnisse sind allerdings auch bei dieser Art von Gesellschaften von beträchtlicher Vielfalt: Abgesehen davon, dass eine Reihe von Ländern ohne Landgesellschaft auskommt und der Freistaat Bayern nicht mehr an „seiner“ Landgesellschaft beteiligt ist, sind Lösungen von der mittelbaren Beteiligung (Landesbanken) bis zur Teilkommunalisierung und Beteiligung Privater gefunden worden. Für jede Lösung dürfte es gute Gründe gegeben haben. Die Verhältnisse in den Ländern sind aber prima facie nicht derart unterschiedlich, dass die Suche nach der besseren Lösung gar nicht erst begonnen werden sollte.

Angesichts der beachtlichen Vielfalt und des Umfangs der Leistungen der TLG und ihrer räumlichen Zuständigkeit für circa 90 % der Fläche des Freistaats Thüringen stellt sich in Thüringen auch die Frage nach der Abgrenzung gegenüber den staatlichen Verwaltungen, gegenüber dem LEG-Konzern und gegenüber den anderen Trägern der innerstaatlichen Entwicklungs-, Förderungs- und Beratungsaktivitäten. Wenn auch die Ausgliederung von Aufgaben, die nicht zwingend durch staatliche Ämter wahrgenommen werden müssen, zu Aufgabenträgern privatrechtlicher Form den Vorteil unter anderem der besseren Kostenkontrolle nutzt (neben der größeren Flexibilität in der Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse und in den Rechtsformen der Dienstleistung), sollte doch im Interesse der parlamentarischen Kontrolle eine Systematik erkennbar bleiben, die einer Beliebigkeit in der Wahl des Aufgabenträgers vorbeugt.

⁴¹⁵ www.thlg.de (Stand: 09.06./11.06.2012).

⁴¹⁶ Alle Angaben aus der Homepage der jeweiligen Gesellschaft.

20. Förderverfahren

Im Jahre 2011 wurden in Thüringen Fördermittel des Landes, des Bundes und der Europäischen Union in Höhe von zusammen 1.201 Mio. Euro nach mehr als 100 Förderrichtlinien ausgezahlt. 118 Mio. Euro dieser Fördermittel wurden ausschließlich, also ohne Kofinanzierung durch Bund und/oder EU, aus dem Haushalt des Freistaats zur Verfügung gestellt.

Der finanzielle Schwerpunkt der Förderprogramme lag mit 357 Mio. Euro aus EU-Programmen, 140 Mio. Euro aus Bund-Länderprogrammen und 46 Mio. Euro aus Landesprogrammen beim Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT), gefolgt von Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV; 153 Mio. Euro Bund-Länderprogramme, 53 Mio. Euro Landesprogramme), Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLF; 120 Mio. Euro EU-, 48 Mio. Euro Bund-Länder-Mittel), Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK; 120 Mio. Euro Bund-Länder-Programmen) und der Allgemeinen Finanzverwaltung (Einzelplan 17 des Landeshaushalts) mit 103 Mio. Euro aus Bund-Länder-Programmen. Ausschließlich aus dem Landeshaushalt finanzierte Programme resortierten im Wesentlichen bei TMWAT (46 Mio. Euro) und TMLV (53 Mio. Euro).

Von den 123 Förderrichtlinien des Freistaats wurden 2011 insgesamt 35 von der Thüringer Aufbaubank verwaltet. 22 Förderrichtlinien wurden von der TAB-Tochter Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GfAW) verwaltet (bei drei weiteren Programmen ist sie für die Prüfung der Verwendungsnachweise zuständig), 30 vom Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) (zum Teil zusammen mit ThüringenForst, Ämtern für Landentwicklung und Flurneuordnung beziehungsweise Landwirtschaftsämtern) und rund 30 von den Ministerien. Von den Kommunen wird keines dieser Förderprogramme verwaltet.

20.1 Vorschläge

- Die TAB wird stärker als bisher in die Verwaltung der Förderprogramme einbezogen. Dazu wird in das TAB-Gesetz eine Vorrangregelung zugunsten der TAB aufgenommen. Die Zuständigkeit für einfachere, ausschließlich aus dem Landeshaushalt finanzierte Förderprogramme wird – eine ausreichende Verwaltungskraft vorausgesetzt – auf Landkreise und kreisfreie Städte übertragen.
- Die Aufgaben der EU-Zahlstelle werden vom TLVwA auf die TAB übertragen.
- Die Bemühungen um Pauschalierung von Förderungen und um die Pauschalierung der Kosten der Verwaltung von Förderprogrammen werden fortgesetzt.
- Vor investiven Förderungen sollte festgestellt (und die Prüfung dokumentiert) werden, dass die geförderten Maßnahmen auch bei schrumpfender und alternder Bevölkerung ihre Bedeutung und Wirtschaftlichkeit für den betroffenen Raum behalten und dass sie der notwendigen Flexibilität in der Gestaltung der Folgen des demographischen Wandels nicht im Wege stehen werden (siehe Kap. 17.1.21 am Ende: „Demographie-Check“).

20.2 Begründung

Nur bei den ausschließlich vom Landeshaushalt getragenen Fördermitteln steht es dem Freistaat frei, die Zwecke zu definieren und die Verfahren zu organisieren. Doch trotz der weitgehenden Bindung an Förderzwecke und Verfahrensvorgaben bei Programmen, die von EU oder Bund mitfinanziert werden, kann der Freistaat auch bei diesen kofinanzierten Programmen allein darüber entscheiden, welche seiner Behörden für die Verfahren zuständig sind, wer also Förderanträge entgegennimmt, die Vollständigkeit der Anträge prüft, feststellt, ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung vorliegen, andere Stellen beteiligt, die Bewilligung ausspricht, die bewilligten Mittel auszahlt und die Verwendungsnachweise prüft.

Die gegenwärtige Vielfalt der Zuständigkeiten für diese Verfahrensteile widerspricht dem Thüringer Aufbaubankgesetz (TABG). Nach § 2 Abs. 1 TABG ist die TAB (Bilanzsumme 31. Dezember 2010: 2,73 Mrd. Euro; gezeichnetes Kapital: 33 Mio. Euro; 352 Mitarbeiter; Neugeschäft 2010: 925 Mio. Euro) „das zentrale Förderinstitut des Landes...“, nach § 2 Abs. 2 TABG kann die Bank öffentliche Förderaufgaben in nahezu allen Bereichen der Landeszuständigkeit durchführen. Genannt werden unter anderem gewerbliche Wirtschaft, Wohnungswirtschaft, Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Siedlungswesen und Städtebau, Umwelt, Land- und Forstwirtschaft, Soziales, Familien und Jugend, Sport, Gesundheit, Verbraucherschutz, Veterinärwesen, Kunst, Kultur und Medien, Wissenschaft und Forschung, soziale Wohnraumförderung. Geschäftsfelder der TAB-Tochter GfAW sind im Rahmen der Umsetzung der Richtlinien des Europäischen Sozialfonds (ESF) und freistaatlicher Förderprogramme unter anderem Berufsvorbereitung und Ausbildung (Zukunftsinitiative Lehrstellen), Arbeit für Thüringen und Zukunft Familie (strukturwirksame Beschäftigungsprogramme), Weiterbildung und transnationale Aktivitäten und das Landesarbeitsprogramm.

Die Beteiligung der TAB an der Verwaltung von Förderprogrammen hat gegenüber der Verwaltung von Förderprogrammen durch Ämter den Vorteil, dass die Kosten der Programmverwaltung offen gelegt werden. Das unterstützt Wirtschaftlichkeitsbemühungen bei Konzeption, Dotierung und Durchführung von Förderprogrammen. Außerdem verfügen TAB und GfAW über eine hohe Spezialisierung im Förderwesen, das bei vielen anderen durchführenden Stellen nur eine Aufgabe unter vielen sein kann. Der Vorrang der TAB-Zuständigkeit sollte deshalb auch im Gesetz formuliert werden (vergleiche § 3 Abs. 4 Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank).

Die bei TAB und GfAW anfallenden Erkenntnisse über die Kosten der Förderverfahren können auch genutzt werden, um bei den Kofinanzierungspartnern EU und Bund Verständnis für kostengünstigere Verfahren zu wecken, ein Anliegen, mit dem der Freistaat nicht allein steht und bei dem er Erfolge erzielt hat. So betragen beim ESF „die Verwaltungsausgaben in der Regel maximal 10 bis 20 % der Gesamtausgaben, der Prüfaufwand“ (davon) „... aber circa 70 %“⁴¹⁷. Im Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) konnte mit der EU-Kommission ein Modell zur Einführung einer 20 %-Gemeinkostenpauschale bei der Forschungsförderung im Rahmen der Richtlinien zur Verbundforschungsförderung sowie der einzelbetrieblichen Technologieförderung abgestimmt werden, eines der ersten von der EU-Kommission genehmigten Pauschalmodelle auf der Basis von Art. 7 Abs. 4 Variante i) der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006⁴¹⁸.

Die Expertenkommission schließt sich der Aufforderung der Haushaltsstrukturkommission an, das Thema Förderpauschalen beziehungsweise pauschalisierte Förderung im Hinblick auf EU-kofinanzierte Förderprogramme seitens der zuständigen Ministerien weiter zu verfolgen⁴¹⁹ und „spätestens für den Einsatz in der EU-Förderperiode ab 2014 geeignete Pauschalmodelle entwickelt zu haben“⁴²⁰.

⁴¹⁷ Bericht der Haushaltsstrukturkommission vom 24.3.2010, Auftrag Nr. 07/0, S. 3.

⁴¹⁸ Bericht der Haushaltsstrukturkommission vom 24.3.2010, Auftrag Nr. 07/0, S. 2.

⁴¹⁹ Bericht der Haushaltsstrukturkommission vom 24.3.2010, Auftrag Nr. 07/0, S. 5.

⁴²⁰ Bericht der Haushaltsstrukturkommission vom 24.3.2010, Auftrag Nr. 07/0, S. 5 f.

Im Rahmen der EU-Förderung für Landwirtschaft und ländliche Räume werden bisher die Programme Agrarinvestitionsförderung, Marktstrukturverbesserung und Hochwasserschutz und Gewässer 2. Ordnung von der TAB abgewickelt. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, zum Beispiel Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszahlungen für Benachteiligte Gebiete) und den Direktzahlungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, Betriebsprämie) werden Antragstellung, Kontrollen und Bewilligung unter Einsatz des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS) durch die Landwirtschaftsämter bearbeitet. EU-Zahlstelle für EFGL und ELER ist bisher das TLVwA-Referat 530. Die Zahlstellenaufgabe kann, hessischem Beispiel⁴²¹ folgend, der TAB übertragen werden. Das Anlastungsrisiko seitens der EU und die monetäre Bedeutung der EU-Förderverfahren sind für den Freistaat kaum anders als in Hessen.

Die Priorität für TAB/GfAW muss nicht zugleich bedeuten, dass die Kreise und kreisfreien Städte von der Verwaltung von Förderrichtlinien zugunsten Dritter ausgeschlossen werden sollten. Für die Administration von staatlichen Förderrichtlinien durch Landkreise und kreisfreie Städte dürften in erster Linie Förderungen in den Bereichen Denkmalpflege, Kultur, Tourismus und im sozialen Bereich in Betracht kommen, in dem die kommunale Kreisebene ohnehin über eine hohe Expertise verfügt. Die Übertragung von Zuständigkeiten für die Förderung Dritter sollte allerdings davon abhängig gemacht werden, dass es sich um vergleichsweise einfach zu administrierende Programme handelt, dass der örtliche Bezug erhebliche Bedeutung hat und dass sich der Einsatz einer ganzen Stelle mit qualifizierter Vertretungsmöglichkeit „rechnet“. Das dürfte vor allem der Fall sein, wenn eine Kommune auch aus eigenen Mitteln fördert⁴²².

Infrastrukturelle Förderungen sind in besonderem Maße demographiebezogen. Was sich heute noch als zielführend und wirtschaftlich darstellen lässt, kann sich in wenigen Jahren schon als überflüssig oder überdimensioniert und damit als unwirtschaftlich erweisen. Risikobehaftet sind besonders Maßnahmen, die den aus dem Geburtendefizit folgenden Rückgang der Bevölkerungszahl örtlich oder regional im Wettbewerb mit anderen Orten oder Regionen durch Zuwanderung aufhalten oder sogar umkehren sollen. Der Erfolg des einen Raums würde einen zusätzlichen Bevölkerungsverlust in einem anderen Raum auslösen. Werden beide Räume gefördert, entsteht aus dem Erfolg der einen Maßnahme das Scheitern der anderen. Die Förderung infrastruktureller Maßnahmen sollte deshalb nicht gegen die Bevölkerungsentwicklung eingesetzt werden, sondern ihre Folgen auffangen oder mildern. Da es sich bei der Gestaltung des demographischen Wandels um eine Aufgabe aller Ressorts und zugleich um eine Querschnittsaufgabe handelt, empfiehlt es sich, in den Förderrichtlinien verfahrensmäßige Vorsorge dafür zu treffen, dass die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt werden (siehe Kap. 17.1.21 am Ende: „Demographie-Check“).

⁴²¹ Jock (Hrsg.), Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyerer Forschungsberichte 267, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2011, S. 167; Investitionsbank Hessen (IBH), 2009 auf HELABA verschmolzen; Auszahlungsvolumen in Hessen 2009 rund 250 Mio. Euro bei circa 25.000 Antragstellern.

⁴²² vgl. Richtlinie der Landeshauptstadt Erfurt zur kommunalen Kulturförderung, Förderbuch D-K 10, S. 170.

Teil 3 Kommunale Verwaltung

21. Ländervergleich kommunaler Strukturen

21.1 Landkreise im Ländervergleich

Von den 295 (Land-)Kreisen in Deutschland (einschließlich der Region Hannover, der Städteregion Aachen und des Regionalverbands Saarbrücken) haben 244 mindestens 100.000 Einwohner. Darunter gibt es 100 Kreise mit mindestens 200.000 Einwohnern (Tabelle 9). Daraus lässt sich schließen, dass bundesweit Kreisgrößen von mehr als 100.000 Einwohnern für die vorzugswürdige Lösung gehalten werden.

Der Freistaat Thüringen ist als einziges Land in der Einwohnerkategorie über 200.000 Einwohner/Kreis überhaupt nicht vertreten; in der Kategorie über 100.000 Einwohner liegen nur 40 % seiner Landkreise. Das wäre nachvollziehbar, wenn Gründe, die in anderen Ländern nur ausnahmsweise zu geringeren Kreisgrößen führten, in Thüringen die Regel wären. Auch daraus ließe sich allerdings nicht herleiten, dass die Thüringer Kreisgrößen besonders spezialisierungsfähig oder besonders wirtschaftlich wären.

Tabelle 9: **Landkreise (einschließlich der Region Hannover, der Städteregion Aachen und des Regionalverbandes Saarbrücken) nach Größenklassen und Ländern im Bundesgebiet mit durchschnittlicher Einwohnerzahl 2010**

| | bis 75.000 | 75.001 bis 100.000 | 100.001 bis 200.000 | 200.001 bis 300.000 | 300.001 bis 400.000 | 400.001 bis 500.000 | über 500.000 |
|-------------------------------|---------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|
| Baden-Württemberg | 0 | 0 | 16 | 11 | 2 | 3 | 3 |
| Bayern | 4 | 17 | 46 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| Brandenburg | 0 | 1 | 11 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Hessen | 0 | 1 | 7 | 11 | 1 | 1 | 0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Niedersachsen | 3 | 5 | 22 | 5 | 2 | 0 | 1 |
| Nordrhein-Westfalen | 0 | 0 | 3 | 10 | 8 | 7 | 3 |
| Rheinland-Pfalz | 3 | 4 | 15 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Saarland | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Sachsen | 0 | 0 | 0 | 6 | 4 | 0 | 0 |
| Sachsen-Anhalt | 0 | 2 | 7 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Schleswig-Holstein | 0 | 0 | 6 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Thüringen | 3 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 13 | 38 | 144 | 62 | 20 | 11 | 7 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Publikation Kreiszahlen, Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland, 2011, S. 8 ff.; Berechnung nach Deutscher Landkreistag, „Deutscher Landkreistag 2010/2011 Fakten-Daten-Hintergründe“, Schriften des DLKT/Band 101 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise, S. 116 bis 135.

Die Begründungspflicht für die durchschnittliche Thüringer Kreisgröße wird auch aus den durchschnittlichen Einwohnerzahlen und Siedlungsdichten (Einwohner/km²) der deutschen (Land-) Kreise deutlich. Durchschnittsgrößen von unter 150.000 Einwohnern sind die Ausnahme. Bayern und Rheinland-Pfalz liegen um 15 %, Thüringen liegt um 30 % darunter (Tabelle 10). Die geringe durchschnittliche Einwohnerzahl der gegenwärtigen Landkreise in Thüringen erklärt sich auch nicht aus der geringen Siedlungsdichte: In den Ländern mit noch geringerer Siedlungsdichte haben die Landkreise durchschnittliche Einwohnerzahlen von mehr als 150.000.

Tabelle 10: **Landkreise (einschließlich der Region Hannover, der Städteregion Aachen und des Regionalverbandes Saarbrücken) in den deutschen Flächenländern 2010**

| Bundesland | Zahl der Landkreise | Bevölkerung der Landkreise | Einwohnerzahl im Durchschnitt | Fläche im Durchschnitt in km² | Einwohnerzahl im Durchschnitt pro km² |
|---------------------------|----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Baden-Württemberg | 35 | 8.747.948 | 249.941 | 986 | 254 |
| Bayern | 71 | 8.918.955 | 125.619 | 964 | 130 |
| Brandenburg | 14 | 2.112.168 | 150.869 | 2.054 | 73 |
| Hessen | 21 | 4.651.014 | 221.477 | 971 | 228 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 6 | 1.344.372 | 224.062 | 3.813 | 59 |
| Niedersachsen | 38 | 6.911.988 | 181.894 | 1.256 | 149 |
| Nordrhein-Westfalen | 31 | 10.737.786 | 346.380 | 1.012 | 354 |
| Rheinland-Pfalz | 24 | 2.980.112 | 124.171 | 783 | 159 |
| Saarland | 6 | 1.015.567 | 169.595 | 514 | 396 |
| Sachsen | 10 | 2.860.288 | 286.029 | 1.757 | 163 |
| Sachsen-Anhalt | 11 | 1.783.612 | 162.147 | 1.806 | 90 |
| Schleswig-Holstein | 11 | 2.218.912 | 201.719 | 1.394 | 145 |
| Thüringen | 17 | 1.678.635 | 98.743 | 903 | 109 |
| Flächenländer West | 237 | 46.182.282 | 197.360 | 985 | 227 |
| Flächenländer Ost | 58 | 9.779.075 | 168.605 | 2.067 | 99 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Publikation Kreiszahlen, Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland, 2011, S. 8 ff.; Berechnung nach Deutscher Landkreistag, "Deutscher Landkreistag 2010/2011 Fakten-Daten-Hintergründe", Schriften des DLKT/Band 101 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise, S. 116 bis 135.

21.2 Kreisfreie Städte im Ländervergleich

Bei den kreisfreien Städten weicht Thüringen etwas weniger von den Durchschnittszahlen der Flächenländer ab. Zwar sind nur in fünf Ländern mehr Städte kreisfrei als in Thüringen, und diese Länder haben erheblich höhere Einwohnerzahlen als der Freistaat (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl der kreisfreien Städte gibt es aber immerhin noch zwei weitere Länder (Brandenburg, Rheinland-Pfalz) mit Größenordnungen, die mit den kreisfreien Städten in Thüringen vergleichbar sind (Tabelle 11).

Tabelle 11: **Kreisfreie Städte in den deutschen Flächenländern 2010**

| Bundesland | Zahl der kreisfreien Städte | Bevölkerung der kreisfreien Städte | Einwohnerzahl im Durchschnitt | Fläche im Durchschnitt in km² | Einwohnerzahl im Durchschnitt pro km² |
|------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------------|---|---|
| Baden-Württemberg | 9 | 1.993.692 | 221.521 | 138 | 1.612 |
| Bayern | 25 | 3.600.740 | 144.030 | 84 | 1.735 |
| Brandenburg | 4 | 389.707 | 97.427 | 182 | 537 |
| Hessen | 5 | 1.410.378 | 282.076 | 145 | 1.950 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 6 (seit 2011: 2) | 517.998 | 86.333 (seit 2011: 150.000) | 88 | 984 |
| Niedersachsen | 8 | 1.003.690 | 125.461 | 141 | 895 |

| Bundesland | Zahl der kreisfreien Städte | Bevölkerung der kreisfreien Städte | Einwohnerzahl im Durchschnitt | Fläche im Durchschnitt in km² | Einwohnerzahl im Durchschnitt pro km² |
|---------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Nordrhein-Westfalen | 22 | 7.096.888 | 322.586 | 169 | 1.908 |
| Rheinland-Pfalz | 12 | 1.021.150 | 85.096 | 89 | 962 |
| Saarland | 0 | - | - | - | - |
| Sachsen | 3 | 1.278.110 | 426.037 | 282 | 1.523 |
| Sachsen-Anhalt | 3 | 549.667 | 183.222 | 194 | 950 |
| Schleswig-Holstein | 4 | 613.575 | 153.394 | 115 | 1.334 |
| Thüringen | 6 | 554.944 | 92.491 | 138 | 673 |
| Flächenländer West | 85 | 16.740.113 | 196.943 | 126 | 1.485 |
| Flächenländer Ost | 22 | 3.290.426 | 149.565 | 177 | 933 |

Quelle: Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Anhang 1, Anzahl der in der Rechnungsstatistik der Kommunalfinanzen erfassten Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Einwohnerzahlen zum 30.06.2010 und Statistisches Bundesamt, Publikation Kreis-zahlen, Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland, 2011, S. 8 ff.

Dennoch lässt auch der Vergleich der kreisfreien Städte erkennen, dass höhere Einwohnerzahlen als sie die kreisfreien Städte in Thüringen im Durchschnitt aufweisen, bei den jeweiligen Gebietsreformen, bei denen die heutigen kreisfreien Städte gebildet wurden, für vorzugswürdig gehalten worden sind: In den 64 kreisfreien Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern leben 17,5 Mio. Einwohner, in den 43 mit weniger als 100.000 Einwohnern sind es 2,5 Mio. Einwohner, wie sich aus Tabelle 12 ergibt. Von den 17,5 Mio. Einwohnern der Städte über 100.000 Einwohner leben wiederum 13,2 Mio. Einwohner, das sind zwei Drittel der Bevölkerung der kreisfreien Städte, in Städten über 200.000 Einwohner.

Tabelle 12: **Kreisfreie Städte nach Größenklassen im Bundesgebiet mit durchschnittlicher Einwohnerzahl 2010**

| | 20.000 bis 50.000 | 50.001 bis 100.000 | 100.001 bis 200.000 | 200.001 bis 500.000 | über 500.000 |
|--------------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|
| Zahl | 17 | 26 | 31 | 23 | 10 |
| Einwohnerzahl im Durchschnitt | 42.421 | 69.917 | 139.224 | 272.819 | 690.077 |

Quelle: Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Anhang 1, Anzahl der in der Rechnungsstatistik der Kommunalfinanzen erfassten Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Einwohnerzahlen zum 30.06.2010.

21.3 Gemeinden im Ländervergleich

In den etwas mehr als 11.000 Gemeinden des kreisangehörigen Raums mit zusammen 56 Mio. Einwohnern wohnen 7,4 Mio. Menschen in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern, 14,4 Mio. in Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern und 12,4 Mio. in Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern; zusammen also rund 34 der 56 Mio. Einwohner. Die kleinste Gemeindekategorie mit unter 1.000 Einwohnern kommt in der Summe auf 2,1 Mio. Einwohner, die nächst größere Kategorie (1.000 bis 3.000 Einwohner) auf 5,6 Mio. und die Gruppe 3.000 bis 5.000 Einwohner auf 4,6 Mio. Die drittstärkste Kategorie (5.000 bis 10.000 Einwohner) ist Wohnort für 9,1 Mio. Menschen, wie sich aus Tabelle 13 errechnen lässt. Bei einer Zusammenfassung dieser Kategorien in drei Gruppen ergeben sich 12,3 Mio. Einwohner für die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern, 9,1 Mio. Einwohner für die Gemeinden von 5.000 bis 10.000 Einwohnern und 34 Mio. Einwohner für die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Auch für den kreisangehörigen Raum lässt sich also sagen, dass Gemeinden mit sehr viel höheren Einwohnerzahlen, als sie im

Durchschnitt die Thüringer Gemeinden aufweisen, bei den zugrundeliegenden Gebietsreformen für vorzugswürdig gehalten wurden.

Tabelle 13: Kreisangehörige Gemeinden nach Größenklassen im Bundesgebiet mit durchschnittlicher Einwohnerzahl 2010

| | bis 1.000 | 1.001 bis 3.000 | 3.001 bis 5.000 | 5.001 bis 10.000 | 10.001 bis 20.000 | 20.001 bis 50.000 | 50.001 bis 100.000 | über 100.000 |
|--|--------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------|
| Zahl (gesamt 11.385) | 4.247 | 3.137 | 1.242 | 1.292 | 889 | 485 | 81 | 12 |
| Einwohnerzahl im Durchschnitt | 487 | 1.797 | 3.728 | 7.062 | 13.869 | 29.691 | 67.159 | 168.406 |

Quelle: Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Anhang 1, Anzahl der in der Rechnungsstatistik der Kommunalfinanzen erfassten Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Einwohnerzahlen zum 30.06.2010.

Gemeindegrößen haben viele Ursachen. Nach rund zwei Jahrhunderten mit wiederkehrenden kommunalen Gebietsreformen wird man aber sagen können, dass die heute vorhandenen Gemeindegrößen das Ergebnis von Reformen sind, mit denen immer wieder auch die Frage nach der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Kommunalverwaltungen beantwortet wurde.

Für einen Nachholbedarf in Thüringen, wie er sich aus dem Ländervergleich ergibt, spricht auch ein Vergleich der Durchschnittsgrößen der kreisangehörigen Gemeinden. Nur noch Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern haben Gemeinden der in Thüringen durchschnittlichen Gemeindegröße; unter Berücksichtigung der Zusammenfassungen in Ämtern in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie in Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz verbleibt außer Thüringen kein Bundesland mit vergleichbar kleinen Gemeinden (durchschnittliche Einwohnerzahl, Tabelle 14).

Tabelle 14: Kreisangehörige Gemeinden in den deutschen Flächenländern 2010

| Bundesland | Zahl der kreisangehörigen Gemeinden | Bevölkerung der kreisangehörigen Gemeinden | Einwohnerzahl im Durchschnitt | Fläche im Durchschnitt in km² | Einwohnerzahl im Durchschnitt pro km² |
|------------------------|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 1.093 | 8.756.232 | 8.011 | 32 | 250 |
| Bayern | 2.031 | 8.918.390 | 4.391 | 34 | 129 |
| Brandenburg | 415 | 2.117.947 | 5.104 | 69 | 74 |
| Hessen | 421 | 4.653.507 | 11.054 | 48 | 230 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 808 (davon 766 in 78 Ämtern) | 1.128.541 | 1.397 (Ämter und amtsfreie Gemeinden: 9.700) | 28 | 50 |
| Niedersachsen | 1.016 | 6.928.592 | 6.820 | 46 | 148 |
| Nordrhein-Westfalen | 374 | 10.753.672 | 28.753 | 81 | 355 |
| Rheinland-Pfalz | 2.294 (davon 2.258 in 161 Verbands- gemeinden) | 2.985.845 | 1.302 (Verbandsfreie u. Verbandsgemeinden: 15.155) | 8 | 163 |

| Bundesland | Zahl der kreisangehörigen Gemeinden | Bevölkerung der kreisangehörigen Gemeinden | Einwohnerzahl im Durchschnitt | Fläche im Durchschnitt in km² | Einwohnerzahl im Durchschnitt pro km² |
|---------------------------|--|---|--|---|---|
| Saarland | 52 | 1.091.815 | 2.996 | 49 | 61 |
| Sachsen | 482 | 2.875.521 | 5.966 | 37 | 161 |
| Sachsen-Anhalt | 342 | 1.795.012 | 5.249 | 58 | 91 |
| Schleswig-Holstein | 1.112 (davon 1.024 in 87 Ämtern) | 2.217.789 | 1.994 (Ämter und amtsfreie Gemeinden: 19.119) | 14 | 142 |
| Thüringen | 945 | 1.686.213 | 1.784 | 16 | 111 |
| Flächenländer West | 8.393 | 46.305.842 | 5.517 | 39 | 142 |
| Flächenländer Ost | 2.992 | 9.603.234 | 3.210 | 42 | 77 |

Quelle: Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Anhang 1, Anzahl der in der Rechnungsstatistik der Kommunalfinanzen erfassten Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Einwohnerzahlen zum 30.06.2010 und Statistisches Bundesamt, Publikation Kreiszahlen, Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland, 2011, S. 8 ff.

21.4 Personalbestand auf kommunaler Ebene

Ein weiterer Aspekt, der nach größere Einheiten verlangt, ist die Notwendigkeit, den Personalüberhang der Thüringer Kommunen (Landkreise, Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) abzubauen; er ergibt sich aus einem Vergleich mit den finanzschwachen Flächenländern West, wie er aus der Tabelle 15 zu ersehen ist. Mit dem Abbau gehen Spezialisierungsmöglichkeiten verloren, wenn diese Wirkung nicht durch eine Vergrößerung der Einwohnerzahl ausgeglichen wird, wie sie sich aus einer Gebietsreform ergibt.

Thüringen liegt zwar unter dem Durchschnitt der Gesamtheit der Flächenländer, unter dem Durchschnitt der Gesamtheit der Flächenländer West und auch unter dem Durchschnitt der Flächenländer Ost, doch ist der Überhang gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West beträchtlich (von 4 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Einwohner im Vergleich zu Rheinland-Pfalz bis zu 23 Vollzeitäquivalenten im Vergleich mit Schleswig-Holstein).

Tabelle 15: **Personalbestand auf der kommunalen Ebene (VZÄ je 10.000 Einwohner) am 30. Juni 2010 nach Flächenländern**

| Bundesland | Kernhaushalt Kommunen | Sonderrechnungen Kommunen | Zweckverbände | Kommunale Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform | Insgesamt |
|--|------------------------------|----------------------------------|----------------------|---|------------------|
| Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner | | | | | |
| Baden-Württemberg | 124,33 | 23,78 | 5,35 | 0,44 | 153,90 |
| Bayern | 108,89 | 20,18 | 11,11 | 24,00 | 164,18 |
| Brandenburg | 141,60 | 7,25 | 6,74 | 0,20 | 155,79 |
| Hessen | 117,33 | 22,41 | 3,83 | 0,88 | 144,45 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 113,44 | 16,73 | 6,26 | 0,00 | 136,43 |
| Niedersachsen | 108,40 | 13,14 | 6,49 | 2,11 | 130,14 |

| Bundesland | Kernhaushalt Kommunen | Sonder- rechnungen Kommunen | Zweckver- bände | Kommunale Ein- richtungen in öffentlich- rechtlicher Rechtsform | Insgesamt |
|-------------------------|----------------------------------|--|----------------------------|--|------------------|
| Nordrhein- Westfalen | 113,23 | 26,75 | 4,47 | 6,29 | 150,74 |
| Rheinland-Pfalz | 112,42 | 17,62 | 4,36 | 6,78 | 141,18 |
| Saarland | 106,90 | 14,02 | 6,21 | 0,00 | 127,13 |
| Sachsen | 123,96 | 25,84 | 5,54 | 0,00 | 155,34 |
| Sachsen-Anhalt | 128,97 | 28,11 | 6,52 | 0,24 | 163,84 |
| Schleswig-Holstein | 97,42 | 13,15 | 7,27 | 4,93 | 122,77 |
| Thüringen | 124,11 | 10,78 | 10,65 | 0,00 | 145,54 |
| Flächenländer | 115,53 | 20,97 | 6,39 | 6,35 | 149,24 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Bedienstete des Landes und der Kommunen in Thüringen, Ausgabe 2012, 2012, S. 49.

Tabelle 16: **Personalbestand der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Allgemeine Verwaltung der Kernhaushalte) in VZÄ je 10.000 Einwohner**

| Länder | VZÄ je 10.000 Einwohner |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Thüringen | 31,74 |
| Flächenländer | 27,39 |
| Finanzschwache Flächenländer West | 28,45 |

Quelle: Auskunft des Thüringer Landesamts für Statistik vom 22.06.2012 (Stand: 30.6.2010).

Der Personalbestand der Thüringer Kommunen im Bereich der Allgemeinen Verwaltung der Kernhaushalte, der sich besonders für interkommunale Vergleiche eignet, betrug 2010 durchschnittlich 31,74 Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner. Im Durchschnitt aller Flächenländer Deutschlands betrug das Verhältnis 27,39 respektive in den finanzschwachen Flächenländern West 28,45. Damit hatte Thüringen hier einen Personalüberhang von rund 10,4 % gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West und von circa 13,7 % gegenüber allen Flächenländern.

Der Konsolidierungsbedarf wird sich zusätzlich durch den Rückgang der Bevölkerungszahlen verstärken. Einwohnerverluste führen zu einer Erhöhung des einwohnerbezogenen Personalbestands, es sei denn, dem würde durch einen entsprechenden Stellenabbau begegnet. Dem damit wiederum einhergehenden Verlust an Spezialisierungsmöglichkeiten kann nur durch eine Vergrößerung der kommunalen Einheiten begegnet werden.

22. Gemeindegebietsreform

Gemeinden in Thüringen sollten 2015 mindestens 12.000 und 2050 mindestens 8.000 Einwohner haben.

22.1 Die handlungsfähige Gemeinde

„Den Gemeinden werden durch das Grundgesetz, die Verfassung des Freistaats Thüringen das Recht der Selbstverwaltung garantiert sowie durch Gesetze und Verordnungen umfangreiche Aufgaben zugewiesen. Aufgrund des Selbstverwaltungsrechts dürfen sie über die Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) eigenverant-

wortlich entscheiden. Daneben nehmen sie Aufgaben wahr, die ihnen zur Erledigung im Auftrag des Staates übertragen wurden (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 3 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO). Um die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können, müssen Gemeinden als eigenständig handlungsfähige Selbstverwaltungskörperschaften umfassend leistungsfähig sein. Dabei haben sie sowohl den ständig steigenden Anforderungen an die kommunale Daseinsvorsorge gerecht zu werden als auch den Erwartungen der Bürger. Diesen Anforderungen entsprechen die Gemeinden in der Regel umso mehr, je größer ihre Einwohnerzahl ist“⁴²³. Diesem Auszug aus einem Gesetzentwurf der Landesregierung schließt sich die Kommission an.

Gemeindeverwaltungen benötigen eine gewisse Mindestgröße, um ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllen zu können. Das ist zunächst eine Frage der Spezialisierung. Kleinere Verwaltungen müssen ihren Mitarbeitern einen Zuständigkeitsbereich zumuten, der wegen seiner Weite in der Regel kaum sachgerecht zu bewältigen sein dürfte. In Entscheidungssituationen führt das zu einem erheblichen Aufwand, der betrieben werden muss, um die rechtlichen wie faktischen Grundlagen zuverlässig aufzuarbeiten. In vielen Fällen dürfte dies ohne externe Beratung unmöglich sein. Im Ergebnis wird sich dabei in vielen Fällen eine völlige fachliche Abhängigkeit von externen Beratern – seien dies Aufsichtsbehörden, Verbände, Anwälte oder sonstige Fachleute – ergeben. Die eigene Entscheidungszuständigkeit entwickelt sich dann weitgehend zu einer Formalie, während inhaltlich eine erhebliche Prägung durch Dritte erfolgt. Wird das jeweilige Thema fachlich nicht selbst beherrscht, so fehlt es an Gestaltungsmöglichkeiten, die bei einer größeren Sachkompetenz genutzt werden könnten. Je kleiner die Verwaltung ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die durch Einarbeitung erworbene Fachkompetenz auch für zukünftige Fälle genutzt werden kann.

Kleinere Verwaltungen haben größere Schwierigkeiten, Stellen, für die spezielle Qualifikationen vorausgesetzt werden, adäquat zu besetzen. In der Regel sind nur sehr wenige Stellen in Gehaltsgruppen ausgewiesen, die als wettbewerbsfähig anzusehen sind, wenn es um die Anstellung von Personen mit einem bestimmten Qualifikationsprofil geht. Damit ist auch von vornherein eine Beschränkung der fachlichen Gesamtqualifikation der jeweiligen Verwaltung verbunden. Diese Effekte mögen mitunter ausgeglichen werden können durch die Bewerbung von hochqualifizierten Personen, die aus persönlichen Gründen in dem jeweiligen Gebiet arbeiten wollen. Dies sind dann aber Sondereffekte, die eine sachgerechte Organisationsstruktur nicht generell überflüssig werden lassen.

Je kleiner die Zahl der Adressaten der Verwaltungsleistungen ist, desto geringer sind die Fallzahlen und desto kleiner auch die Möglichkeit, Routinen für bestimmte Konstellationen zu entwickeln. Das vergrößert den zeitlichen Aufwand, der für jeden Einzelfall betrieben werden muss, überproportional und erhöht wohl auch die Fehleranfälligkeit.

Kleine Verwaltungen in diesen Strukturen sind in ihrer Arbeitsorganisation nicht flexibel. Vertretungsfälle können nicht in einer Weise bewältigt werden, die eine professionelle Bearbeitung bei Abwesenheit der primär zuständigen Person gewährleisten würde. Die Vertretung muss regelmäßig durch Personen erfolgen, die in Bereichen arbeiten, zu denen es wenige fachliche Überschneidungen gibt. Dies führt mindestens zu einer erneuten Einarbeitungszeit. Eine fachlich kompetente Kontrolle und ersetzende Unterstützung durch Kollegen und Vorgesetzte kann vermutlich nicht gewährleistet werden.

Aus den Überlegungen ist nicht zu folgern, dass Verwaltungen stets so groß wie möglich sein sollten. Ab einer bestimmten Größenordnung treten andere Effekte ein. Insofern geht es lediglich um eine bestimmte Mindestgröße, die nicht unterschritten werden sollte, die aber auch nicht ohne weiter hinzutretende Gründe wesentlich überschritten werden muss.

⁴²³ Begründung der Landesregierung zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011, Thüringer Landtag, Drucksache 5/2990, S. 16.

„Verstärkend wirkt außerdem der kontinuierliche Bevölkerungsrückgang in Thüringen, der erhebliche Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Städte und Gemeinden, insbesondere auf ihre Leistungskraft, aber auch auf die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung hat. Die Berechnungen der zwölften koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik lassen deutlich werden, dass die Verwaltungen der Kommunen ihre Leistungen zunehmend für eine sinkende Einwohnerzahl vorhalten müssen, was zu einem Anstieg der Verwaltungskosten pro Einwohner führt. Der notwendige Spezialisierungsgrad lässt jedoch gerade in kleineren Verwaltungseinheiten einen weiteren Personalabbau nur bedingt zu. Die weitere Konzentration von materiellen und finanziellen Ressourcen sowie von Verwaltungskompetenz ermöglicht eine noch wirtschaftlichere Erfüllung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge“⁴²⁴. Auch diesem Auszug aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung schließt sich die Kommission an.

22.2 Verwaltungsgliederung der Thüringer Gemeinden

Am 31. Dezember 2011 gab es in Thüringen die folgende Verwaltungsgliederung der Gemeinden:

Tabelle 17: Verwaltungsgliederung am 31. Dezember 2011

| | |
|--|------------|
| Landkreise | 17 |
| Kreisfreie Städte | 6 |
| Gemeinden gesamt (ohne kreisfreie Städte) | 907 |
| <u>Davon (nicht kumulativ):</u> | |
| – Städte | 120 |
| – Große kreisangehörige Städte | 5 |
| – Gemeinschaftsfreie Gemeinden ⁴²⁵ | 119 |
| – Landgemeinden | 7 |
| – Verwaltungsgemeinschaften (VG) | 80 |
| – Mitgliedsgemeinden in einer VG | 652 |
| – Erfüllende Gemeinden ⁴²⁶ | 36 |
| – Beauftragende Gemeinden ⁴²⁷ | 100 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen, Gebietsstand 31.12.2011, www.statistik.thueringen.de/datenbank/ am 23.11.2012.

Die Tabelle informiert nicht nur über die genannten Zahlen, sie „verrät“ auch die Heterogenität und die daraus entstehende Komplexität der Landesstruktur auf Gemeindeebene, und eine solche Komplexität erfordert in aller Regel einen überhöhten Ressourceneinsatz.

Zum 31. Dezember 2011 gab es in Thüringen 913 Städte und Gemeinden bei circa 2,2 Mio. Einwohnern, in Sachsen 458 Städte und Gemeinden bei circa 4,1 Mio. Einwohnern und in Sachsen-Anhalt 219 Städte und Gemeinden bei circa 2,3 Mio. Einwohnern.

Für die Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt⁴²⁸ gilt eine Mindestgröße von 10.000 Einwohnern. In Landkreisen mit geringerer Bevölkerungsdichte (weniger als 70 Einwohner/km²) werden auch Einheitsgemeinden mit 8.000 Einwohnern zugelassen. Für Verbandsgemeinden, die nur unter besonderen Voraussetzungen gebildet werden können, beträgt die Einwohnermindestgröße ebenfalls 10.000 Einwohner.

⁴²⁴ Begründung der Landesregierung zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011, Thüringer Landtag, Drucksache 5/2990, S. 16.

⁴²⁵ Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde sind.

⁴²⁶ Gemeinden, die für beauftragende Gemeinden die Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft wahrnehmen.

⁴²⁷ Gemeinden, die die erfüllenden Gemeinden beauftragen, die Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft für sie wahrzunehmen.

⁴²⁸ § 2 Abs. 3 S. 1 Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt vom 14.02.2008.

In Brandenburg wurde im Oktober 2003 die Zahl der Gemeinden von zuvor 1.479 auf 416 Gemeinden verringert (davon 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden)⁴²⁹. Eine Evaluierung ergab zwischenzeitlich, dass die Reform die demographische Entwicklung nicht ausreichend berücksichtigt hat. So gebe es bereits jetzt wieder eine erhebliche Anzahl amtsangehöriger Gemeinden beziehungsweise Ämter und amtsfreier Gemeinden, die die damalige Grenze von 500 beziehungsweise 5.000 Einwohnern⁴³⁰ unterschritten.

Schleswig-Holstein hat 1.116 Gemeinden⁴³¹. Ämter⁴³² wie amtsfreie Gemeinden sollen eine Mindestgröße von 8.000 Einwohnern haben⁴³³. Fast alle Ämter und amtsfreie Gemeinden, die nicht die festgelegte Mindestgröße von 8.000 Einwohnern erreichten, haben die Möglichkeit eines – mit Landesmitteln geförderten – freiwilligen Zusammenschlusses genutzt⁴³⁴. Die Zahl der Verwaltungseinheiten (amtsfreie Gemeinden und Ämter) ist durch die Reformmaßnahmen von 222 im Jahr 2000 auf 144 im Jahr 2012 gesunken.

Das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2010⁴³⁵ geht von einer Regel-Mindesteinwohnerzahl (Stichtag 30. Juni 2009) von 12.000 Einwohnern für Verbandsgemeinden sowie von 10.000 Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden aus. Eine Unterschreitung sollte bei Verbandsgemeinden möglich sein, wenn diese mindestens 10.000 Einwohner, eine Fläche von 100 km² und 15 Ortsgemeinden haben.

Nach dem Stand vom 30. Juni 2010 hatten Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden und gemeinschaftsfreie Gemeinden ohne kreisfreie Städte in Thüringen folgende Einwohnerzahlen:

Tabelle 18: Gemeindegruppen nach Einwohnerzahlen am 30. Juni 2010

| Kategorie | bis 3.000 | 3.001 bis 4.000 | 4.001 bis 5.000 | 5.001 bis 6.000 | 6.001 bis 10.000 | über 10.000 |
|---|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------|
| Verwaltungsgemeinschaften | 0 | 2 | 12 | 32 | 33 | 4 |
| Erfüllende Gemeinden einschließlich beauftragende Gemeinden | 1 | 7 | 6 | 4 | 12 | 8 |
| Gemeinschaftsfreie Gemeinden | 29 | 38 | 5 | 10 | 14 | 20 |
| Summe: 237 | 30 | 47 | 23 | 46 | 59 | 32 |

Quelle: Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften am 30.06.2010 nach Geschlecht in Thüringen, <http://www.statistik.thueringen.de>.

Demnach hatten nur 32 dieser 237 Einheiten eine Einwohnerzahl von 10.000 und mehr Einwohnern. Nach der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird die Zahl der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern schon bis 2020 auf 22 sinken; kräftig zunehmen wird dagegen wegen des Rückgangs der Bevölkerungszahlen die Zahl der kleinsten Gemeinden (unter 500 Einwohner): von 389 (2009) auf 481 in 2020⁴³⁶.

⁴²⁹ Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, 2011, S. 6 – 8, Tab. S. 43.

⁴³⁰ Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, 2011, S. 9 ff.; siehe auch Tute, Reformbedarf und Entwicklungsoption der Verwaltungsstruktur der Gemeinden in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren des Landes Brandenburg, 2012, S. 193 ff.

⁴³¹ www.schleswig-holstein.de/im (Kommunales und Sport/Unsere Kommunen).

⁴³² Die Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. (vgl. http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Aemter/Aemter_node.html)

⁴³³ Kommunalordnung durch Reformgesetze von 2006; http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Zusammenschluesse/Zusammenschluesse_node.html.

⁴³⁴ Vgl. <http://www.schleswig-holstein.de> (Verwaltungsstrukturreform).

⁴³⁵ Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010, GVBl. Rheinland-Pfalz vom 05.10.2010, S. 272.

⁴³⁶ Krombholz, Thüringer Landesamt für Statistik, Thüringen 2020/2030, Bevölkerungsentwicklung und deren Auswirkungen, Vortrag 24.10.2012 im Beirat der Expertenkommission FGR, S. 31.

22.3 Optimierung

Zum Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit von Gemeinden ergeben sich für Rheinland-Pfalz im Verbandsgemeindebereich zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen für künftige Mindestortsgrößen, die auch Anhaltspunkte für Thüringen bieten⁴³⁷. Die erste Wirtschaftlichkeitsgrenze liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Einwohnerzahl von etwa 13.000. Da auch in Rheinland-Pfalz ein gravierender Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist und in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diesen Schwellenwerten liegen werden, empfiehlt das Gutachten, Schwellenwerte zwischen den Einwohnerzahlen 13.000 und 15.000 in Erwägung zu ziehen. Nur dann ließe sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen.

Auch bei verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der Allgemeinen Verwaltung nachgewiesen werden⁴³⁸. Er wird zwar in den größeren Einheitsgemeinden durch strukturelle Einflüsse auf andere Aufgabenbereiche überkompensiert, doch handelt es dabei jedenfalls zum Teil um Aufgabenbereiche, deren Leistungen zugleich für die kleineren Gemeinden erbracht werden, wie zum Beispiel Kultur- und Verkehrsausgaben. Diese strukturellen Sonderlasten haben nach der Untersuchung zur Folge, dass kleine und große verbandsfreie Gemeinden (auch bei Ausklammerung der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt nach der Untersuchung speziell für Einheitsgemeinden mit einer Einwohnerzahl unter beziehungsweise über 12.000. Im Ergebnis empfiehlt das Gutachten, kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz der Allgemeinen Verwaltung zu vermeiden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden sei vor diesem Hintergrund vertretbar.

22.4 Skaleneffekte

Größere Gemeinden können, da sie mehr nachfragen, Kostenreduzierungen erzielen und ihre Einrichtungen besser auslasten als kleine Gemeinden. Sie können deshalb auch die kommunale Planungshoheit eher mit Leben erfüllen. Die besseren Spezialisierungsmöglichkeiten können zu qualitativen Verbesserungen führen. Die größeren Fallzahlen bewirken eine tendenziell weniger fehleranfällige Verwaltungsarbeit, da durch häufigeres Auftreten bestimmter Sachverhalte Erfahrungswissen gewonnen werden kann.

22.5 Bürgernähe

Bürgernähe fragt zum einen nach der ausreichenden bis optimalen Berücksichtigung von Bürgerinteressen durch die Kommunalverwaltung und ihre Entscheidungsträger und zum anderen nach der Erreichbarkeit von Verwaltungen. Aus der Sicht kleiner Bürgergruppen kann die Gefahr, ihre Interessen den Anliegen der größeren Gemeinschaft geopfert zu sehen, mit der Gemeindegröße wachsen. Dem kann allerdings ein nicht minder berechtigtes Interesse der größeren Gemeinschaft gegenüber stehen, ihre Anliegen eben nicht hinter dem zurücktreten zu lassen, was sie als Sonderinteressen versteht. Die Abwägung zwischen beiden Positionen führt letztlich zu der Frage, wie viel staatlich (kommunal) organisierte Kleinteiligkeit sich ein Gemeinwesen leisten kann.

Bürgernähe im Sinne von Erreichbarkeit ist eine Frage der Kommunikationsinfrastruktur und der Verkehrsverbindungen. Für Einwohner, die beides nicht nutzen können, sollten Außenstandorte der Kommunalverwaltung eingerichtet werden, wie das inzwischen bundesweit verbreitete Praxis ist. Die Leistungsfähigkeit dieser dezentralen Standorte hängt weitgehend von der Qualität, also

⁴³⁷ Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz für das Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Durchgeführt vom Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern (Junkernheinrich, Boettcher, Brand, unter Mitarbeit von Holler) und vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Ziekow, Sicko, Piesker), Endbericht Stand: 13.04.2010, „Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung Rheinland-Pfalz“. Zum Folgenden siehe hier insbesondere S. 2.

⁴³⁸ Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Endbericht (Stand: 13.04.2010), S. 75 ff.

auch den Spezialisierungsmöglichkeiten des "Backoffice" ab, die wiederum von größeren kommunalen Einheiten eher gewährleistet werden kann als von kleinen.

22.6 Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen

Dem Vorschlag, einwohnerstärkere Gemeinden zu schaffen, könnte entgegengehalten werden, dadurch verringerten sich – soweit es um Einheitsgemeinden oder eine Vergrößerung von verbandsangehörigen Gemeinden geht – die Möglichkeiten zur Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen. Nach § 23 Abs. 3 ThürKO haben Gemeinden mit bis zu 500 Einwohnern Gemeinderäte aus 6 Mitgliedern, auf je etwa 100 Einwohner entfällt also ein Mandat. Gemeinden mit mehr als 10.000 und bis zu 20.000 Einwohnern haben Gemeinderäte mit 24 Mitgliedern, bei einer Gemeinde mit 12.000 Einwohnern entfällt also ein Mandat auf 500 Einwohner. Ohne diese Regelung würden nicht mehr arbeitsfähige Gremien entstehen. Der Verringerung der Zahl der Mandatschancen steht aber eine Zunahme der Entscheidungswirkung gegenüber; Gemeinderatsmitglieder in der größeren Gemeinde entscheiden im Beispielsfall nicht für nur 500, sondern für 12.000 Einwohner. Die höhere Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltungen größerer Gemeinden lässt außerdem zu, dass bisher auf der Kreisebene wahrgenommene Aufgaben nun von Gemeinden wahrgenommen werden können.

Es hieße auch, die demographische Entwicklung auszublenden, wollte man davon ausgehen, dass sich die bisherige Zahl Mandatsbereiter erhalten lässt. Falls der Anteil Mandatsbereiter in den Geburtsjahrgängen gleich bliebe, würde der Rückgang in den Jahrgangsstärken als Folge des Rückgangs der Geburtenzahlen das Problem auslösen, dass sich für die vorhandenen Mandatsmöglichkeiten nicht mehr genügend Bewerber finden lassen.

Bei der Eingemeindung von bislang selbstständigen Gemeinden sollten die Möglichkeiten der Ortsteilverfassungen, wie dies die ThürKO vorsieht (§ 45), genutzt werden, um den örtlichen Gemeinschaften weiterhin eine Stimme zu geben. Es können Ortsteil beziehungsweise Ortschaftsräte gebildet und Ortschafts- beziehungsweise Ortsteilbürgermeister bestimmt werden.

22.7 Ehrenamtliches Engagement

Eine weitere Sorge gegenüber der Schaffung größerer Gemeinden gilt den Auswirkungen auf die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement außerhalb kommunalpolitischer Gremien, von der freiwilligen Feuerwehr und dem Katastrophenschutz bis zum Sportverein und der nachbarschaftlichen Unterstützung. Die Sorge ist verständlich, findet aber in der sozialwissenschaftlichen Forschung keine Stütze.

Bei der Bereitschaft zum freiwilligen sozialen Engagement zeigt sich in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle und ein Ost-West-Gefälle. Das soziale Engagement ist im Süden der Republik stärker ausgeprägt als im Norden und es ist im Westen stärker verbreitet als im Osten.

Tabelle 19: **Freiwilliges soziales Engagement (ohne politische Teilhabe) in den deutschen Flächenländern 2008**

| Anteil aller engagierten Bürger an der Bevölkerung ab 16 Jahren in Prozent | | | |
|--|-------|---------------------|-------|
| Baden-Württemberg | 39,83 | Nordrhein-Westfalen | 31,34 |
| Hessen | 39,61 | Sachsen-Anhalt | 30,11 |
| Rheinland-Pfalz | 38,91 | Sachsen | 29,19 |
| Bayern | 38,44 | Mecklenburg- | 28,93 |
| Schleswig-Holstein | 37,64 | Vorpommern | |
| Niedersachsen | 37,29 | Thüringen | 28,89 |

| Anteil aller engagierten Bürger an der Bevölkerung ab 16 Jahren in Prozent | | | |
|--|-------|-------------|-------|
| Saarland | 35,09 | Brandenburg | 25,22 |
| Durchschnitt Deutschland 2008: 35,12 % | | | |

Quelle: Deutscher Lernatlas, Lerndimension: „Soziales Lernen, Kategorie: „Engagierte Bürger (allgemein)“. Datenerhebung 2008. Online verfügbar unter <http://www.deutscher-lernatlas.de/> (Stand: 18.10.2012).

Der Ländervergleich deutet darauf hin, dass die Bereitschaft zum freiwilligen sozialen Engagement mit mehreren Faktoren zusammenhängt, wobei die Siedlungsdichte ein Faktor unter anderen sein könnte.

Die Freiwilligensurveys der Bundesregierung (1999, 2004 und zuletzt 2009) liefern repräsentative Daten auf Länderebene⁴³⁹. Für Städte und Gemeinden sind die vorliegenden Daten sehr selektiv, so dass repräsentative Erkenntnisse hier nicht erzielt werden können.

Die folgenden Aussagen greifen auf Daten der bislang einzigen bundesweit repräsentativen Studie zurück, die Erhebungen zum freiwilligen sozialen Engagement auf der Ebene der Raumordnungsregionen durchgeführt hat⁴⁴⁰. Mit diesen Daten ist es möglich, die bereits in den Freiwilligensurveys der Bundesregierung auf Länderebene festgestellten Unterschiede in der Bereitschaft zum freiwilligen sozialen Engagement nach Regionstypen differenziert zu betrachten.

Tabelle 20: Regionstypen und Anteil aller engagierten Bürger an der Bevölkerung ab 16 Jahren (bundesweit)

| Regionstyp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------------|---|--|---|------------------------------------|---|-------------------------------|
| | Kreise im ländlichen Raum | Kreise im ländlichen Umland | Kreise im verdichteten Umland | Kreisfreie Klein- und Mittelstädte | Kreisfreie kleine und mittlere Großstädte | Kreisfreie größere Großstädte |
| | kein Oberzentrum oder Einwohnerdichte unter 100 Einwohner/km ² | Einwohnerdichte unter 150 Einwohner/km ² in Region mit Oberzentrum/ Großstadt | Einwohnerdichte über 150 Einwohner/km ² in Region mit Oberzentrum/ Großstadt | unter 100.000 Einwohner | zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner | über 500.000 Einwohner |
| Engagierte | 37,35 % | 34,62 % | 35,79 % | 37,15 % | 33,80 % | 31,21 % |

Quelle: Schoof u.a.: Deutscher Lernatlas 2011. Ergebnisbericht, Bertelsmann Stiftung, 2011, S. 10, Online verfügbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34982_34983_2.pdf (Stand: 18.10.2012).

In ländlichen Regionen ist das freiwillige soziale Engagement stärker ausgeprägt als in verdichteten Siedlungsräumen. Aber der Anstieg ist nicht linear. Nahezu gleich stark ist das freiwillige soziale Engagement in Regionstyp 1 und 4. Regionstyp 2 liegt dagegen deutlich hinter diesen Werten zurück und es finden sich dort durchschnittlich nur 0,82 % mehr sozial Engagierte als in Regionstyp 5.

Wäre das freiwillige soziale Engagement von der Gemeindegröße abhängig, dann müssten ähnlich strukturierte Siedlungsräume auch ähnliche Werte beim sozialen Engagement aufweisen. Folgende Tabelle zeigt, dass dies nicht der Fall ist.

⁴³⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009. Berlin, 2010.

⁴⁴⁰ Prognos: Engagementatlas09. Daten, Hintergründe, volkswirtschaftlicher Nutzen, 2009. Online verfügbar unter http://www.deutscher-engagementpreis.de/fileadmin/media/pdf/Sonstige_Download-PDFs/Engagementatlas%202009_Generali.pdf (Stand: 18.10.2012).

Tabelle 21: **Regionstypen und Anteil aller engagierten Bürger in den Planungsregionen Thüringens**

| Kreis / Kreisfreie Stadt | Anteil aller engagierten Bürger an der Bevölkerung ab 16 Jahren in der Planungsregion | Regionstyp | Einwohner 2009 |
|--|---|------------|----------------|
| Planungsregion Südwestthüringen | | | |
| Wartburgkreis | 36,77 | 1 | 131.820 |
| Kreis Schmalkalden-Meiningen | 36,77 | 1 | 131.312 |
| Kreis Hildburghausen | 36,77 | 1 | 67.816 |
| Kreis Sonneberg | 36,77 | 1 | 60.560 |
| Kreisfreie Stadt Suhl | 36,77 | 4 | 39.526 |
| Kreisfreie Stadt Eisenach | 36,77 | 4 | 42.847 |
| Planungsregion Ostthüringen | | | |
| Kreis Saalfeld-Rudolstadt | 30,31 | 2 | 118.303 |
| Saale-Orla-Kreis | 30,31 | 2 | 88.632 |
| Kreis Greiz | 30,31 | 2 | 109.003 |
| Saale-Holzland-Kreis | 30,31 | 2 | 87.400 |
| Kreis Altenburger Land | 30,31 | 3 | 100.215 |
| Kreisfreie Stadt Jena | 30,31 | 5 | 104.449 |
| Kreisfreie Stadt Gera | 30,31 | 5 | 99.987 |
| Planungsregion Nordthüringen | | | |
| Kreis Eichsfeld | 28,32 | 1 | 106.052 |
| Kreis Nordhausen | 28,32 | 1 | 90.357 |
| Kyffhäuserkreis | 28,32 | 1 | 82.650 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 28,32 | 1 | 109.606 |
| Planungsregion Mittelthüringen | | | |
| Kreis Sömmerda | 22,34 | 2 | 73.688 |
| Ilm-Kreis | 22,24 | 2 | 112.804 |
| Kreis Weimarer Land | 22,24 | 3 | 84.935 |
| Kreis Gotha | 22,24 | 3 | 138.857 |
| Kreisfreie Stadt Weimar | 22,24 | 4 | 65.233 |
| Kreisfreie Stadt Erfurt | 22,24 | 5 | 203.830 |

Quelle: Deutscher Lernatlas. Lerndimension: „Soziales Lernen, Kategorie: „Engagierte Bürger (allgemein)“. Datenerhebung 2008 Online verfügbar unter <http://www.deutscher-lernatlas.de/> (Stand: 18.10.2012).

Der Deutsche Lernatlas weist in der Dimension „Soziales Lernen“ auch Daten auf Kreisebene aus, allerdings sind nur zwei der sieben Indikatoren (Mitgliedschaft in der freiwilligen Feuerwehr, registrierte Knochenmarkspender) für das soziale Engagement kreisscharf erhoben. Außerdem gehen in die kreisscharf ausgewiesenen Berechnungen der Dimension „Soziales Lernen“ die Wahlbeteiligung der Bundestagswahl 2006 und die Verfügbarkeit von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit ein. Diese Effekte sollen hier außer Acht bleiben. Statistisch zuverlässige Aussagen sind nur auf der Ebene der Planungsregionen möglich.

Bemerkenswert ist der Unterschied zwischen den Planungsregionen Südwestthüringen und Nordthüringen, deren Kreise alle dem Regionstyp 1 zuzurechnen sind, die aber signifikant unterschiedliche Werte beim freiwilligen sozialen Engagement aufweisen. Während in Südwestthüringen mit

dem Wartburgkreis, Kreis Schmalkalden-Meiningen, Kreis Hildburghausen, Kreis Sonneberg vier Landreise mit durchschnittlich 36,77 % Engagierten dem bundesweiten Durchschnitt ihrer Vergleichsgruppe (37,35 %) sehr nahe kommen, sind in der Planungsregion Nordthüringen mit dem Eichsfeld, im Kreis Nordhausen, Kyffhäuserkreis und dem Unstrut-Hainich-Kreis vier Landkreise mit durchschnittlich 28,32 % deutlich von diesem Wert entfernt.

Würde die Annahme zutreffen, dass mit zunehmender Gemeindegröße das freiwillige soziale Engagement abnimmt, dann müsste die Zugehörigkeit der beiden kreisfreien Städte Eisenach und Suhl zur Planungsregion Südwestthüringen dazu führen, dass das soziale Engagement in dieser Region niedriger ausfällt als in Nordthüringen. Da sich die durchschnittlich Engagierten in Regionstyp 1 und 4 jedoch nur um 0,82 % unterscheiden, wird dieser Effekt nicht ausschlaggebend sein. Auffällig bleibt hingegen die Differenz von 8,45 % zwischen Südwest- und Nordthüringen, die sich nicht mit der Gemeindegröße erklären lässt.

Die Annahme, dass das freiwillige soziale Engagement mit zunehmender Gemeindegröße abnimmt, ist also differenziert zu betrachten: Die Annahme trifft zu, wenn man Gemeinden von Regionstyp 1 mit Gemeinden von Regionstyp 5 oder 6 vergleicht. Dann stellt man fest, dass es Stadt-Land-Unterschiede gibt.

Die Annahme trifft nicht zu, wenn man Gemeinden desselben Regionstyps miteinander vergleicht. Innerhalb der Vergleichsgruppe ist ein diskriminierender Effekt der Gemeindegröße auf die Bereitschaft zum freiwilligen sozialen Engagement statistisch nicht nachweisbar.

Folgende Strukturdaten weisen den stärksten Zusammenhang mit dem Anteil sozial Engagierter in einer Region auf:

Tabelle 22: Strukturzusammenhänge

| Positiver Zusammenhang | Korrelationskoeffizient | Negativer Zusammenhang | Korrelationskoeffizient |
|--|--------------------------------|---|--------------------------------|
| Anteil Kirchensteuerzahler | + 0,39 | Arbeitslosenquote | - 0,40 |
| Anteil Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren | + 0,39 | Betreuungsquote Kinder unter 3 Jahre | - 0,36 |
| Schüler-Lehrer-Relation | + 0,33 | Kriminalitätsrate | - 0,34 |
| Bruttoinlandsprodukt je Sozialversicherungsbeschäftigten | + 0,22 | Anteil Hochqualifizierte an allen Beschäftigten | - 0,26 |
| Zusammengefasster Kreistyp | + 0,16 | Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km ²) | - 0,22 |

Quelle: Prognos: Engagementatlas09. Daten, Hintergründe, volkswirtschaftlicher Nutzen, 2009, S. 23, Tabelle 6. Online verfügbar unter http://www.deutscher-engagementpreis.de/fileadmin/media/pdf/Sonstige_DownloadPDFs/Engagementatlas%202009_Generali.pdf (Stand: 18.10.2012).

Der Korrelationskoeffizient nimmt Werte zwischen -1 und +1 an und beschreibt damit einen positiven oder negativen Zusammenhang zweier Variablen. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass ein linearer Zusammenhang keine Kausalität anzeigt. Der Korrelationskoeffizient ist auch nicht mit Prozentwerten gleichzusetzen. Ein Korrelationskoeffizient von +0,39 entspricht nicht einer Erklärungskraft von 39 %. Beim Korrelationskoeffizient handelt es sich um eine statistische Maßzahl, mit der die Stärke eines linearen Zusammenhangs zum Ausdruck gebracht wird. „In der Regel wird ab Werten unter -0,6 und über +0,6 von einem statistisch erkennbaren Zusammenhang gesprochen“⁴⁴¹.

Eine Gebietsreform in Thüringen würde die siedlungsstrukturellen Bedingungen einer Region nicht entscheidend verändern, so dass die Bereitschaft zum freiwilligen sozialen Engagement dadurch

⁴⁴¹ <http://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/78/korrelationskoeffizient/> (Stand: 18.10.2012).

kaum beeinflusst werden dürfte. Berücksichtigt man ferner, dass sich 78 % der Thüringer die Zusammenlegung der eigenen Gemeinde oder des eigenen Kreises mit einer Nachbargemeinde oder einem Nachbarkreis vorstellen können⁴⁴², scheinen die Befürchtungen eines nachlassenden Engagements infolge einer Gebietsreform in Thüringen unbegründet.

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages kommt in ihren Handlungsempfehlungen unter anderem zu dem Ergebnis, dass für das ehrenamtliche Engagement in Deutschland eine engagementfördernde Infrastruktur auf Gemeindeebene notwendig ist. Dazu gehören Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen und Selbsthilfekontaktstellen⁴⁴³. Solche Einrichtungen können eher von größeren als von kleineren Kommunen vorgehalten werden. Insofern gibt es gute Argumente für die Annahme, dass eine Vergrößerung von Gebietseinheiten sogar engagementfördernd wirken kann.

Dazu gehört auch, dass freiwilliges soziales Engagement ganz überwiegend in Vereinen und anderen Organisationen stattfindet⁴⁴⁴. Schaut man auf die Engagementbereiche, so liegt der Bereich Sport, Freizeit, Geselligkeit mit 35,9 % an der Spitze, gefolgt von Kinder und Jugend (26,5 %), Kirche und Religion (21,3 %), Kultur, Musik, Bildung (14,8 %) und Feuerwehr, Lokales (14,1 %) ⁴⁴⁵. All diese Aktivitäten finden in Organisationen statt und Organisationen benötigen ein bestimmtes „Einzugsgebiet“ und eine Infrastruktur, um lebensfähig zu sein. Das gilt für Sportvereine ebenso wie für die freiwillige Feuerwehr. Nicht nur die Mitgliederzahlen bilden hier eine kritische Größe. Kleine Gemeinden sind oft nicht mehr in der Lage, ihren Vereinen moderne Sportstätten zur Verfügung zu stellen, die das Ehrenamt in diesem Bereich attraktiv erscheinen lassen⁴⁴⁶. Auch dieser Befund stützt die Annahme, dass eine Zusammenfassung von Gebietseinheiten sich eher positiv auf die Entwicklung des freiwilligen sozialen Engagements und einer engagementfördernden Infrastruktur auf Gemeindeebene auswirken könnte.

22.8 Zentrale Orte

Zur Erreichung funktionsfähiger Planungsräume und zur weiteren Entwicklung von Zentren nach dem Landesentwicklungsplan sollte bei Gemeindeneugliederungen von den Zentren ausgegangen werden. Unter Berücksichtigung von Pendlerströmen sollten vorrangig Eingliederungen in zentrale Orte erwogen werden, damit sich die Zentren trotz des negativen demographischen Trends entwickeln können. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Umlandgemeinde selbst nicht auf Dauer leistungsfähig ist.

Um nachhaltig effiziente Verwaltungsstrukturen zu sichern, sollte bei Gemeindeneugliederungen die Bevölkerungsprognosen für 2030 und die Schätzungen für 2050 zugrunde gelegt werden.

22.9 Fazit

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung sollten folgende Richtwerte beachtet werden: Gemeinden sollten nicht weniger als 8.000 Einwohner haben. Da diese Zahl auch noch im Jahr 2050 erreicht werden sollte, ist in Anbetracht des zu erwartenden

⁴⁴² Schmitt/Wolff: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Staatsaufgaben und Staatsausgaben. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2011, S. 56 f. Online verfügbar unter <http://thueringen.de/imperia/md/content/homepage/politisch/thueringenmonitor-2011-gesamtdokument-final3.pdf> (Stand: 18.10.2012).

⁴⁴³ Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drs. 14/8900. Berlin, 2001, S. 150.

⁴⁴⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Erster Engagementbericht 2012. Für eine Kultur der Mitverantwortung, Berlin, 2012, S. 35 f.

⁴⁴⁵ Prognos: Engagementatlas09. Daten, Hintergründe, volkswirtschaftlicher Nutzen, 2009, S. 11, Tabelle 2. Online verfügbar unter http://www.deutscher-engagementpreis.de/fileadmin/media/pdf/Sonstige_Download-PDFs/Engagementatlas%202009_Generali.pdf (Stand: 18.10.2012).

⁴⁴⁶ Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Deutscher Bundestag, Drs. 14/8900, 2001, S. 344.

Rückgangs der Bevölkerungszahl von einer aktuellen Mindestgröße von 12.000 Einwohnern auszugehen.

23. Kreisgebietsreform

Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten unter Berücksichtigung der Grenzen der Planungsregionen in Thüringen zu acht Landkreisen und zwei kreisfreien Städten zusammengefasst werden.

23.1 Einwohnerzahlen

Wegen des Rückgangs der Geburtenzahlen – verursacht einerseits durch Veränderungen im generativen Verhalten und andererseits durch die Abwanderungen jüngerer Einwohner in den Jahren nach 1989 – ist für die nächsten Jahrzehnte mit insgesamt deutlich rückläufigen Bevölkerungszahlen in Thüringen zu rechnen (Tabelle 23):

Tabelle 23: Einwohnerzahl der Landkreise und der kreisfreien Städte

| | 1999 | 2004 | 2009 | Prognose 2020 | Prognose 2030 | Schätzung 2050 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|----------------|
| Landkreise | 1.877.161 | 1.793.177 | 1.694.010 | 1.493.681 | 1.308.958 | 1.031.868 |
| Kreisfreie Städte | 571.921 | 562.103 | 555.872 | 541.918 | 533.050 | 523.816 |
| Thüringen | 2.449.082 | 2.355.280 | 2.249.882 | 2.035.599 | 1.842.008 | 1.555.684 |

Quelle: 1989 und 1992 Statistisches Jahrbuch Thüringen, ab 1994 Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Kreisen in Thüringen. Eigene Schätzungen für 2050: Die Schätzung für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 für den jeweiligen Kreis/die jeweilige kreisfreie Stadt prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sich dort bis 2050 in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe der daraus für die Kreisebene gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Thüringen, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt. Wegen der Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf die Erläuterung im Anhang verwiesen.

Diese Entwicklung und eine voraussichtlich beträchtliche Binnenwanderung wirken sich auf die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise und der kreisfreien Städte wie folgt aus:

Tabelle 24: Durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise und der kreisfreien Städte

| | 1999 | 2004 | 2009 | Prognose 2020 | Prognose 2030 | Schätzung 2050 |
|-------------------|---------|---------|--------|---------------|---------------|----------------|
| Landkreise | 110.421 | 105.481 | 99.648 | 87.864 | 76.998 | 60.698 |
| Kreisfreie Städte | 95.320 | 93.684 | 92.645 | 90.320 | 88.842 | 87.303 |

Quelle: 1989 und 1992 Statistisches Jahrbuch Thüringen, ab 1994 Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Kreisen in Thüringen. Eigene Schätzungen für 2050: Die Schätzung für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 für den jeweiligen Kreis/die jeweilige kreisfreie Stadt prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sich dort bis 2050 in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe der daraus für die Kreisebene gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Thüringen, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt. Wegen der Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf die Erläuterung im Anhang verwiesen.

Nach dem Stand vom 31. Dezember 2010 hatte Thüringen folgende Strukturen auf Kreisebene:

Tabelle 25: Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte nach Einwohnern

| | bis 75.000 | 75.001 bis 100.000 | über 100.000 |
|-------------------|------------|--------------------|--------------|
| Landkreise | 3 | 6 | 8 |
| Kreisfreie Städte | 3 | 1 | 2 |
| Summe: | 6 | 7 | 10 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Kreisen in Thüringen, Stand 31.12.2011. Hinweis auch auf die Tabellen im Anhang.

Nach der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung würden unveränderte Kreise im Jahr 2030 folgende Struktur aufweisen:

Tabelle 26: Landkreise und kreisfreie Städte nach prognostizierter Einwohnerzahl im Jahr 2030

| | bis 75.000 | 75.001 bis 100.000 | über 100.000 |
|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| Landkreise | 10 ⁴⁴⁷ | 3 ⁴⁴⁸ | 4 ⁴⁴⁹ |
| Kreisfreie Städte | 3 | 1 | 2 |
| Summe: | 13 | 4 | 6 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Pressemitteilung vom 30.07.2010, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens, 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung. Hinweis auch auf die Tabellen im Anhang.

2050 sähe die Struktur wahrscheinlich wie folgt aus:

Tabelle 27: Landkreise und kreisfreie Städte nach prognostizierter Einwohnerzahl im Jahr 2050

| | bis 75.000 | 75.001 bis 100.000 | über 100.000 |
|-------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| Landkreise | 13 ⁴⁵⁰ | 4 ⁴⁵¹ | 0 |
| Kreisfreie Städte | 3 | 1 | 2 |
| Summe: | 16 | 5 | 2 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung, 2010, S. 13. Eigene Schätzungen für 2050: Die Schätzung für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 für den jeweiligen Kreis/die jeweilige kreisfreie Stadt prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sich dort bis 2050 in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe der daraus für die Kreisebene gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Thüringen, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt. Wegen der Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf die Erläuterung im Anhang verwiesen.

Schon heute verfügen von 23 Landkreisen und kreisfreien Städten nur 10 Kreise und kreisfreie Städte über mehr als 100.000 Einwohner, 2030 überschreiten noch 6 – mit Ausnahme von Erfurt – nur knapp diesen Wert. Im Jahr 2050 wird kein Landkreis in seiner jetzigen Form über 100.000 Einwohner verfügen, bei den kreisfreien Städten kommt dann allein die Landeshauptstadt Erfurt auf über 200.000 und Jena auf über 100.000 Einwohner.

Ginge man davon aus, dass die Kreisstrukturreform 1994 für Thüringen im Hinblick auf die Bevölkerungszahl optimale Größenverhältnisse für die Landkreise geschaffen hätte, dann hätte es schon 2010 nur noch 14 Landkreise geben dürfen. Bis 2020 müsste sich die Zahl der Landkreise entsprechend auf weniger als 13, bis 2030 auf 11 und bis 2050 auf weniger als 9 reduzieren.

Die durchschnittliche Einwohnerzahl der jetzigen Landkreise wird 2020 nur noch 74,5 % des Wertes von 1992, der der Kreisreform 1994 zu Grunde lag, betragen und 2030 auf 65,31 % sowie 2050 auf 51,5 % absinken. Der in „Leitlinien zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen“⁴⁵² vom April 1992 festgelegte Richtwert von 80.000 bis 150.000 Einwohnern pro Landkreis wird damit in seinem arithmetischen Mittel von 115.000 Einwohnern seit 1999 und in seiner Regelmindestgröße von 80.000 Einwohnern ab 2030 unterschritten (2030 um mehr als 14 %). Während 1994 keiner der 17 Landkreise die Regelmindestgröße unterschritt und 10 das arithmetische Mittel überschritten, werden schon 2020 sieben Kreise unter dem Mindestwert und nur drei knapp über das

⁴⁴⁷ Zwischen 45.000 und 74.000.

⁴⁴⁸ Zwischen 82.000 und 88.000.

⁴⁴⁹ Zwischen 100.000 und 116.000.

⁴⁵⁰ Zwischen 33.775 und 71.430.

⁴⁵¹ Zwischen 77.630 und 97.532.

⁴⁵² Zitiert nach: Hoppe/Stüer, Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern, Deutsches Verwaltungsblatt 1992 S. 646 f., <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/kreisgebireform.pdf>.

arithmetische Mittel liegen. 2030 unterschreiten 10 den Mindestwert und nur einer überschreitet gerade das arithmetische Mittel 2050 erreicht dann kein Landkreis das arithmetische Mittel und bis auf drei unterschreiten alle übrigen den Mindestwert.

Um zu vermeiden, dass in kurzen Zeitabständen neuer Handlungsbedarf besteht, dessen Umsetzung das Land und seine Bevölkerung überfordern würde, sollte die zu erwartende Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2030 und weiter bis 2050 eine Grundlage für die Überlegungen zu einer Kreisgebietsreform in Thüringen bilden. Wenn man bedenkt, dass die letzten Gebietsreformen in den alten Ländern in den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts erfolgten, also 40 bis 50 Jahre Bestand hatten, ist die Wahrscheinlichkeit nicht hoch, dass man in Thüringen die Kraft aufbringen wird, 2030, also etwa 15 Jahre nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Gebietsreform, und abermals 20 Jahre später neuerlich Kommunalgebietsreformen durchzuführen.

Die vorliegenden Daten der kreisgenauen Vorausberechnung für das Jahr 2030 und der Schätzungen für 2050 entwerfen folgendes Bild für die gegenwärtig bestehenden Kreis und kreisfreien Städte:

Tabelle 28: Bevölkerungsentwicklung der Kreise und kreisfreien Städte 2010 bis 2050

| | Einwohner Stand 31.12.2010 | Einwohner Prognose 31.12.2030 | Einwohner Schätzung 31.12.2050 |
|------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| Kreisfreie Stadt Erfurt | 204.994 | 209.439 | 214.884 |
| Kreisfreie Stadt Gera | 99.262 | 77.214 | 60.458 |
| Kreisfreie Stadt Jena | 105.129 | 111.387 | 118.293 |
| Kreisfreie Stadt Suhl | 38.776 | 22.929 | 13.665 |
| Kreisfreie Stadt Weimar | 65.479 | 71.426 | 77.854 |
| Kreisfreie Stadt Eisenach | 42.750 | 40.655 | 38.662 |
| Kreisfreie Städte | 556.390 | 533.050 | 523.816 |
| Kreis Eichsfeld | 105.195 | 86.306 | 71.030 |
| Kreis Nordhausen | 89.963 | 74.586 | 62.130 |
| Wartburgkreis | 130.560 | 100.428 | 77.630 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 108.758 | 87.969 | 71.430 |
| Kyffhäuserkreis | 81.449 | 53.494 | 35.520 |
| Kreis Schmalkalden-Meiningen | 129.982 | 102.190 | 80.628 |
| Kreis Gotha | 138.056 | 115.847 | 97.532 |
| Kreis Sömmerda | 72.877 | 57.648 | 45.657 |
| Kreis Hildburghausen | 67.007 | 51.261 | 39.317 |
| Ilm-Kreis | 112.350 | 101.026 | 91.024 |
| Kreis Weimarer Land | 84.693 | 66.436 | 52.617 |
| Kreis Sonneberg | 59.954 | 44.856 | 33.776 |

| | Einwohner Stand 31.12.2010 | Einwohner Prognose 31.12.2030 | Einwohner Schätzung 31.12.2050 |
|----------------------------|---------------------------------------|--|---|
| Kreis Saalfeld-Rudolstadt | 116.818 | 81.828 | 57.829 |
| Saale-Holzland-Kreis | 86.809 | 74.059 | 63.246 |
| Saale-Orla-Kreis | 87.799 | 66.804 | 51.152 |
| Kreis Greiz | 107.555 | 73.442 | 50.602 |
| Kreis Altenburger Land | 98.810 | 70.778 | 50.748 |
| Landkreise | 1.678.635 | 1.308.958 | 1.031.868 |
| Freistaat Thüringen | 2.235.025 | 1.842.008 | 1.555.684 |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung, 2010, S. 13. Eigene Schätzungen für 2050: Die Schätzung für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 für den jeweiligen Kreis/die jeweilige kreisfreie Stadt prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sich dort bis 2050 in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe der daraus für die Kreisebene gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Thüringen, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt. Wegen der Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf die Erläuterung im Anhang verwiesen.

23.2 Richtwerte zu Mindestgrößen

Hinsichtlich der Mindestgrößen von Landkreisen hat es nach 2006 Richtwerte in Mecklenburg-Vorpommern⁴⁵³, (2020: 175.000 Einwohnern) Sachsen⁴⁵⁴ (2020: 200.000 Einwohner) und Sachsen-Anhalt⁴⁵⁵ (2015: 150.000 Einwohner) gegeben. Abweichungen nach unten wurden von 5 % (Sachsen-Anhalt) bis zu 15 % (Sachsen) zugelassen. Bei den Flächen gab es Höchstgrenzen von 2.500 bis 4.000 km².

23.3 Kreismodelle in Mecklenburg-Vorpommern

Besonders gründliche Untersuchungen wurden im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform im Land Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt. So kam der Landesrechnungshof auf der Grundlage von Zahlen des Statistischen Bundesamtes zu dem Ergebnis „dass auch ohne eine Funktionalreform erhebliche Effizienzpotenziale allein durch Änderungen der Kreisgrößen möglich sind“⁴⁵⁶.

„Vorstellbar“ war für ihn vor diesem Hintergrund „unter Beachtung des Demokratieprinzips auf lange Sicht (2020) zumindest eine Größenordnung von 150.000 bis 200.000 Einwohnern je Landkreis“⁴⁵⁷. „Damit“ hielt er „das gegenwärtige einwohnerbezogene Ausgabenniveau der Kreise in den FLW bzw. Sachsen und gleichsam Einsparungen von 70 bis 100 Mio. Euro p. a.“ für erreichbar⁴⁵⁸.

Seitz hatte in seinem Gutachten zu den „ökonomischen und fiskalischen Effekten der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ schon 2005 „ein kreisreformbedingtes Einsparvolumen bei den Personalausgaben in einer Größenordnung von 55 bis 65 Mio. Euro“ errechnet; dabei seien „nur die Einsparungen berücksichtigt, die aus der Eingliederung der derzeitigen Landkreise und kreisfreien Städte in die Neukreise resultieren“. Er hielt „einen negativen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Landkreise und den Pro-Kopf-Personalausgaben“ für gesichert. Bevölkerungsverluste würden „die Pro-Kopf-Verwaltungskosten in den Kleinkreisen weiter erhöhen“⁴⁵⁹.

⁴⁵³ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, AZ: 21/10 v. 18.08.2011, S. 43 und 56.

⁴⁵⁴ Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 veröffentlicht in SächsGVBl. Nr 2/2008 vom 05.02.2008, S. 102; Begründung veröffentlicht in Parlamentsdokumentation des Sächsischen Landtags Gesetzentwurf der Sächsischen Landesregierung vom 24.05.2007, Drs. 4/8811.

⁴⁵⁵ VerfG Sachsen-Anhalt, AZ: 8/06, Urteil vom 25.06.2007; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, AZ: 21/10, Urteil vom 18.08.2011, S. 56.

⁴⁵⁶ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2007, Teil 1-Kommunalbericht, LT-Drs.5/960, S. 74.

⁴⁵⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2007, Teil 1-Kommunalbericht, LT-Drs.5/960, S. 76.

⁴⁵⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2007, Teil 1-Kommunalbericht, LT-Drs.5/960, S. 76.

⁴⁵⁹ Seitz, Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, 2005, S. 106.

23.4 Kostenrelevanz der demographischen Entwicklung

Nicht zu vernachlässigende Gründe für eine Vergrößerung von Kreisstrukturen sind auch die Kostenremanenzprobleme bei rückläufiger Bevölkerungszahl⁴⁶⁰, die einen kostenmäßigen „Rückbau“ schrumpfender kommunaler Gebietskörperschaften behindern.

„Netzinfrastrukturen, wie zum Beispiel das Straßennetz, Abwassersysteme und so weiter, sind nur schwer an Nachfrageveränderungen anzupassen, so dass bei einem Bevölkerungsrückgang die Infrastrukturen weitgehend erhalten werden müssen und daher in erheblichem Umfang Kostenremanenzen auftreten. Punktinfrastrukturen sind lokal genutzte Einrichtungen (wie zum Beispiel Schul- und Verwaltungsgebäude oder Kultureinrichtungen), die der Bürger zu deren Nutzung physisch aufsuchen müssen. Diese Infrastrukturen können grundsätzlich weitgehend vollständig „aufgelöst“ werden, sei es durch Umwidmung (zum Beispiel in private Nutzung) oder auch Abriss, wobei hier zwar „Desinvestitionskosten“ auftreten, die aber den langfristig gesparten Folgekosten gegenzurechnen sind. Da diese Punktinfrastrukturen bestimmte Kapazitäten haben (zum Beispiel die Anzahl von Schülern oder Klassen, die in einem Schulgebäude versorgt werden können), können hier Einsparungen nur dann erreicht werden, wenn im Zuge des Bevölkerungsrückgangs Punktinfrastrukturen regional konzentriert werden (konkret: statt dem Betrieb von zwei Schulgebäuden mit einer Auslastung von 50 % wird nur noch ein Schulgebäude mit voller Kapazitätsauslastung betrieben, und die frei gewordene Einrichtung anderen Verwendungen zugeführt)“⁴⁶¹.

23.5 Politische Teilhabe und soziales Engagement bei Gebietsvergrößerungen

Kreisgebietsreformen werfen wie Gemeindegebietsreformen die Frage auf, ob sie zu einem Rückgang bürgerschaftlichen Engagements führen, sei es des politischen oder des sozialen Engagements. Abgesehen von Lästigkeitswerten der endlichen Notwendigkeit, mit den neuen Gegebenheiten vertraut zu werden: Die Möglichkeit, ein Mandat im Kreistag zu gewinnen, muss mit mehr Bürgern geteilt werden; die Wahlbeteiligung könnte geringer werden, die Wege zur Kreisverwaltung länger; die Organisationen, die soziales Engagement organisieren, könnten größer werden, soweit sie auf Kreisebene arbeiten.

Zur Frage nach dem sozialen Engagement wird auf die Ausführungen zu den Gemeindegebietsreformen Bezug genommen.

Der Repräsentationsquotient (Einwohner je Mandat) wird in der Tat wachsen⁴⁶². Eine Vergrößerung der Kreistage würde die Verringerung der Chance auf ein Kreistagsmandat nur ausgleichen, wenn die Kreistagsmandate der bisherigen Kreistage addiert würden. Eine relative Vergrößerung würde gewiss das Zusammenwachsen im neuen Kreisgebiet erleichtern. Ein Vollaussgleich aber, also eine schlichte Addition der Mandatszahlen, wäre eine Abkehr von dem Grundsatz, dass die Repräsentationsquote mit der Zunahme der Einwohnerzahl wächst. Alle Gemeindeordnungen und Kreisordnungen lassen den Repräsentationsquotienten mit zunehmender Einwohnerzahl steigen, unabhängig von den Ursachen der höheren Einwohnerzahl. So vertritt auch in Thüringen in Gemeinden bis 500 Einwohnern ein Ratsmitglied bis zu 83 Einwohner, bei Gemeinden bis 5.000 Einwohner sind es 312 Einwohner und bei Gemeinden mit 30.000 Einwohnern sind es 1.000 Einwohner je Ratsmitglied (§ 23 ThürKO). Beim Kreis Sonneberg (59.900 Einwohner) sind es etwa 1.500 Einwohner je Kreistagsmandat, im Kreis Sömmerda (72.800 Einwohner) 1.800 und im Kreis Gotha (138.000 Einwohner) 2.700 Einwohner je Kreistagsmandat (§ 102 ThürKO). Ohne diese Progression würden Gemeinderäte und Kreistage Größenordnungen erreichen, die als regelmäßig tagen-

⁴⁶⁰ Seitz, Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, 2006, S. 28.

⁴⁶¹ Zitat aus Seitz, Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, 2006, S. 119

⁴⁶² So im Ergebnis auch Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30.04.2008, S. 67 und 71.

de Gremien nicht mehr arbeitsfähig wären. Die Progression setzt sich deshalb in den Parlamenten auf Länder- und Bundesebene fort.

Die Verringerung der Chance, ein Mandat zu gewinnen, wird durch die größere Bedeutung des Mandats aufgewogen. Mandatsträger in größeren Kreisen entscheiden für mehr Bürger über mehr und politisch wie finanziell bedeutendere Sachverhalte.

Wie sich dieser Umstand innerhalb von Parteien und anderen an Wahlen teilnehmenden Organisationen auf die Bereitschaft auswirkt, für ein Mandat zu kandidieren, ließe sich nur sagen, wenn die Bewerbungsverfahren vor und nach Neugliederungen dokumentiert und untersucht worden wären – und wenn etwa festgestellte Veränderungen ausschließlich auf eine Neugliederung zurückgeführt werden könnten. Ohne diese Untersuchungen bleibt eine Prognose der Auswirkungen einer Gebietsreform auf Annahmen angewiesen. Dazu gehört zum Beispiel die Annahme, dass Kreise mit höherer Einwohnerzahl „über ein größeres Potenzial an zu Engagement bereitem und qualifiziertem Personal“⁴⁶³ verfügen. Untersuchungen liegen dagegen zu der – in der förmlichen Kandidaturanmeldung erkennbaren – Kandidaturbereitschaft vor.

Seitz⁴⁶⁴ hat an die Zahl der Kandidaten für einen Sitz im Kreistag angeknüpft und diese ins Verhältnis gesetzt zur Zahl der in dem jeweiligen Landkreis zur Verfügung stehenden Sitze bzw. zur Größe des jeweiligen Landkreises. Für die Prognose der Auswirkungen, die größere Kreisstrukturen die Bereitschaft zur Kandidatur für ein kommunalpolitisches Mandat haben werden, sind vor allem zwei Ergebnisse aus der Studie von Interesse: Ein Zusammenhang zwischen der Größe des Kreises und der so gemessenen Bereitschaft zur Kandidatur für ein kommunalpolitisches Mandat ist empirisch nicht nachweisbar und die Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz hat keinen nachweisbaren Einfluss auf diese Bereitschaft⁴⁶⁵.

Hesse hat in einem Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶⁶ aus dem Jahr 2008 auch politische Akteure vor Ort befragt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass „[g]egebene wie möglicherweise steigende Entfernungen (...) generell eine Hürde“ darstellten, „die für die gegenwärtigen Amts- und Mandatsträger aus psychologischen Gründen sowie vor ihrem Erfahrungshintergrund schwer wiegen“⁴⁶⁷. Nach Hesses Einschätzung „werden sie vor allem dann eine ausreichende Personalbasis gefährden, wenn in den zu besetzenden Vertretungskörperschaften keine attraktiven Handlungsmöglichkeiten gesehen werden“⁴⁶⁸.

Mit Blick auf die reale Kreistagstätigkeit und die dabei bestehenden Gestaltungsspielräume schließt Hesse, dass sich „'Kleinheit' (...) hierbei nicht als Handlungsvorteil“ erweise, sondern „nicht zuletzt mit Blick auf die Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen eher negative, weil zu geringe Bündelungskapazitäten zur Folge haben“ dürfte⁴⁶⁹.

Im Ergebnis wird man festhalten dürfen, dass eine Vergrößerung von Kreisen zwar die Repräsentationsquoten wachsen lässt, dass sich das Produkt aus Mandatschance und Mandatsbedeutung aber nicht negativ verändert. Ändern könnte sich die Betroffenheit: Personen, die die Chance eines

⁴⁶³ Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30.04.2008, S. 70.

⁴⁶⁴ Die Erkenntnisse von Seitz sind an verschiedenen Stellen publiziert worden (Seiten im Internet zuletzt besucht am 15.11.2012): http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/Verwaltungsstruktureform/2007/Gutachten_Seitz.pdf, S. 121 ff.; ifo Dresden berichtet 5/2007, <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1211653.PDF>, S. 26 ff.; Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam 2008, S. 83 ff.

⁴⁶⁵ http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/Verwaltungsstruktureform/2007/Gutachten_Seitz.pdf, S. 140; <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1211653.PDF>, S. 36.

⁴⁶⁶ http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Kreise_MV_2008.pdf.

⁴⁶⁷ Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30.04.2008, S. 55.

⁴⁶⁸ Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30.04.2008, S. 56.

⁴⁶⁹ Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30.04.2008, S. 62.

bedeutenderen Mandats im neuen Kreistag nutzen, müssen nicht unbedingt dieselben sein, denen die bisherige Mandatsbedeutung für ihr Teilhabeinteresse ausreichte.

Ob die Wege zur Kreisverwaltung für die Einwohner fusionierter Kreise länger werden, hängt zunächst von den Siedlungsverhältnissen und von der Lage des Kreissitzes innerhalb des Kreises ab. Für einen Teil der Einwohner könnte der Weg länger, für einen anderen Teil kürzer werden, für einen dritten Teil im Wesentlichen unverändert bleiben. Soweit die Wege länger werden, könnten Nachteile für die Einwohner durch die Einrichtung dezentraler Verwaltungsdienste ausgeglichen werden, soweit es dessen angesichts zunehmender Möglichkeiten zum E-Government noch bedarf.

Für Kreistagsmitglieder können weitere Wege zu den Sitzungen die Mandatsausübung erschweren und damit für Mitgliedschaftsinteressierte die Mandatsattraktivität mindern. Die geographischen und Verkehrsverhältnisse in Thüringen halten diese Erschwernisse allerdings in engen Grenzen. Sie werden außerdem durch die größere Mandatsbedeutung aufgewogen.

Wahlbeteiligungen können nicht auf die Größe der Gebietskörperschaft zurückgeführt werden.

Tabelle 29: Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen und bei Stadtratswahlen der kreisfreien Städte in Thüringen 1990 bis 2009 in Prozent

| | 1990 | 1994 | 1999 | 2004 | 2009 | Regionstyp | Einwohner 30.03.2012 |
|--|------|------|------|------|------|------------|-------------------------|
| Planungsregion Südwestthüringen | | | | | | | |
| Wartburgkreis | 83,9 | 74,7 | 62,4 | 55,8 | 55,2 | 1 | 128.948 |
| Kreis Schmalkalden-Meiningen | 82,6 | 74,1 | 62,1 | 56,1 | 53,3 | 1 | 128.223 |
| Kreis Hildburghausen | 84,8 | 77,8 | 63,0 | 54,3 | 55,5 | 1 | 66.168 |
| Kreis Sonneberg | 81,0 | 75,3 | 58,8 | 48,4 | 50,5 | 1 | 58.904 |
| Kreisfreie Stadt Suhl | 75,3 | 70,0 | 54,1 | 47,5 | 47,3 | 4 | 37.930 |
| Kreisfreie Stadt Eisenach | 72,6 | 65,2 | 51,1 | 42,1 | 50,3 | 4 | 42.708 |
| Planungsregion Ostthüringen | | | | | | | |
| Kreis Saalfeld-Rudolstadt | 78,6 | 72,2 | 60,0 | 52,0 | 53,2 | 2 | 115.119 |
| Saale-Orla-Kreis | 82,4 | 75,5 | 61,8 | 54,0 | 55,4 | 2 | 86.509 |
| Kreis Greiz | 80,6 | 73,5 | 60,1 | 52,4 | 54,6 | 2 | 105.347 |
| Saale-Holzland-Kreis | 81,8 | 74,3 | 61,2 | 56,3 | 58,9 | 2 | 85.843 |
| Kreis Altenburger Land | 76,7 | 69,0 | 54,5 | 46,2 | 48,1 | 3 | 96.942 |
| Kreisfreie Stadt Jena | 74,1 | 67,2 | 53,0 | 43,8 | 54,3 | 5 | 105.275 |
| Kreisfreie Stadt Gera | 73,6 | 64,9 | 46,3 | 39,6 | 46,3 | 5 | 98.520 |
| Planungsregion Nordthüringen | | | | | | | |
| Kreis Eichsfeld | 84,0 | 78,9 | 67,3 | 57,2 | 59,7 | 1 | 104.356 |
| Kreis Nordhausen | 77,4 | 72,2 | 58,1 | 48,2 | 52,2 | 1 | 88.698 |
| Kyffhäuserkreis | 79,7 | 75,9 | 59,0 | 51,6 | 52,7 | 1 | 80.074 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 78,2 | 74,5 | 58,1 | 50,6 | 52,0 | 1 | 107.664 |
| Planungsregion Mittelthüringen | | | | | | | |
| Kreis Sömmerda | 81,0 | 74,8 | 60,3 | 56,2 | 55,0 | 2 | 72.117 |

| | 1990 | 1994 | 1999 | 2004 | 2009 | Regionstyp | Einwohner 30.03.2012 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------------|-------------------------|
| Ilm-Kreis | 81,3 | 74,6 | 61,9 | 54,1 | 55,1 | 2 | 111.426 |
| Kreis Weimarer Land | 80,9 | 74,1 | 62,8 | 56,2 | 56,4 | 3 | 84.061 |
| Kreis Gotha | 78,4 | 73,9 | 61,0 | 52,8 | 54,8 | 3 | 137.064 |
| Kreisfreie Stadt Weimar | 72,2 | 70,0 | 52,0 | 42,6 | 54,0 | 4 | 65.658 |
| Kreisfreie Stadt Erfurt | 69,7 | 64,2 | 49,5 | 41,5 | 48,2 | 5 | 206.861 |

Quelle: Berechnungen nach Thüringer Landesamt für Statistik, Mitteilung vom 02.11.2012.

Es gibt ein Land-Stadt-Gefälle. Die Wahlbeteiligung in den kreisfreien Städten (Regionstyp 4 und 5) ist niedriger als in den Kreisen.

Betrachtet man nur die Kreise (ohne kreisfreie Städte), dann fällt auf, dass die kleinsten Kreise die niedrigste Wahlbeteiligung aufweisen.

- Landkreis Sonneberg (58.904 Einwohner/433 km²), Wahlbeteiligung 2004: 48,4 %, 2009: 50,5 %,
- Landkreis Altenburger Land (96.942 Einwohner/569 km²), Wahlbeteiligung 2004: 46,2 %, 2009: 48,1 %,
- Landkreis Nordhausen (88.698 Einwohner/711 km²), Wahlbeteiligung 2004: 48,2 %, 2009: 52,2 %.

Alle drei Kreise haben weniger als 100.000 Einwohner. Nur die Wahlbeteiligung in den kreisfreien Städten liegt teilweise unter den Beteiligungswerten dieser drei Landkreise.

Insbesondere der kleine Kreis Sonneberg überrascht mit der niedrigen Wahlbeteiligung. Der Kreis Eichsfeld (104.356 Einwohner/940 km²) ist flächenmäßig mehr als doppelt so groß, gehört demselben Regionstyp 1 an und hat eine deutlich höhere Wahlbeteiligung, nämlich 2004: 57,2 % und 2009: 59,7 %.

Der Kreis Eichsfeld ist bei allen fünf Kreistagswahlen Spitzenreiter mit der höchsten Wahlbeteiligung Thüringens.

Im Übrigen sind die Unterschiede in der Wahlbeteiligung bei den Kreistagswahlen 1990, 1994, 1999, 2004 und 2009 im gleichen Landkreis höher als die Unterschiede zwischen den Landkreisen bei derselben Wahl. Die Wahlbeteiligung kann also nicht auf die Größe der Gebietskörperschaft zurückgeführt werden.

Nachfolgende Tabelle zeigt für die Kreistagswahlen 2004 und 2009, dass innerhalb desselben Regionstyps die Wahlbeteiligung bis zu 10 Prozentpunkte streut. Die Tabelle verdeutlicht auch, dass Kreise im ländlichen Raum (Regionstyp 1) eine niedrigere Wahlbeteiligung aufweisen als Kreise im ländlichen Umland (Regionstyp 2).

Tabelle 30: **Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen und Stadtratswahlen der kreisfreien Städte in Thüringen 2004 und 2009 nach Regionstypen**

| | Wahlbeteiligung 2004 | | Wahlbeteiligung 2009 | |
|------------------------------|----------------------|------|----------------------|-----|
| | Spanne in % | R | Spanne in % | R |
| Regionstyp 1 (n=8) | 48,2 - 57,2 | 9,0 | 50,5 - 59,7 | 9,2 |
| Regionstyp 2 (n=6) | 52,0 - 56,3 | 4,3 | 53,2 - 58,9 | 5,7 |
| Regionstyp 3 (n=3) | 46,2 - 56,2 | 10,0 | 48,1 - 56,4 | 8,3 |
| Regionstyp 4 (n=3) | 42,1 - 47,5 | 5,4 | 47,3 - 54,0 | 6,7 |
| Regionstyp 5 (n=3) | 39,6 - 43,8 | 4,2 | 46,3 - 54,3 | 8,0 |

Quelle: Berechnungen nach Thüringer Landesamt für Statistik, Mitteilung vom 02.11.2012; n = Anzahl; R = Spannweite.

Regionstypen

| Regionstyp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|------------|---|---|--|------------------------------------|---|-------------------------------|
| | Kreise im ländlichen Raum | Kreise im ländlichen Umland | Kreise im verdichteten Umland | Kreisfreie Klein- und Mittelstädte | Kreisfreie kleine und mittlere Großstädte | Kreisfreie größere Großstädte |
| | kein Oberzentrum oder Einwohnerdichte bis 100 Einwohner/km ² | Einwohnerdichte bis 150 Einwohner/km ² in Region mit Oberzentrum/Großstadt | Einwohnerdichte über 150 Einwohner/km ² in Region mit Oberzentrum/Großstadt | unter 100.000 Einwohner | zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner | über 500.000 Einwohner |

Quelle: Schoof, Andreas, u. a.: Deutscher Lernatlas 2011. Ergebnisbericht, Bertelsmann Stiftung, 2011, S. 10, Online verfügbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34982_34983_2.pdf (Stand: 18.10.2012).

23.6 Historische Grenzen

Im Unterschied zu anderen Regionen Deutschlands war die politische Gliederung des heutigen Thüringen oberhalb der heutigen Gemeindeebene über lange Zeiten hinweg sehr kleinteilig. Einer Straffung der Kreisstruktur vor 1945 folgte 1952 eine Verdoppelung der Zahl der Kreise. Das hat Gebietsreformen erschwert und möglicherweise zugleich Gewöhnungseffekte und Anpassungserfolge bewirkt. Die historische Gebietskulisse ist aber schon mit der Kreisgebietsreform von 1994 verlassen worden⁴⁷⁰, so dass sie heute kein Hindernis für größere Kreise mehr bedeuten sollten.

23.7 Kreisstrukturen

Gliederungsmodelle für eine Kreisgebietsreform in Thüringen haben die Erfahrungen anderer Bundesländer zu berücksichtigen. Es sollte davon ausgegangen werden, dass ein Kreis eine Fläche von 3.000 km² nach Möglichkeit nicht wesentlich überschreiten sollte und eine Kreisverwaltung ab etwa 150.000 Einwohnern mit vertretbarem Mittel- und Personaleinsatz arbeiten kann. Diese Mindestzahl sollte auch 2050 nicht unterschritten werden.

⁴⁷⁰ Thüringer Landesvermessungsamt, Historische Kartensysteme, Karte 1:250.000, 1998.

Bei einer Kreisneugliederung in Thüringen sollten darüber hinaus die bestehenden Planungsräume als Grundlage herangezogen werden, weil sich hier bereits eine sehr gute Zusammenarbeit entwickelt und eingespielt hat.

Als weitestgehende Variante einer neuen Kreisstruktur sind deshalb vier den Planungsregionen entsprechende Kreise denkbar. Bei Regionalkreisen könnten sich zwar die Verwaltungskosten der Kreise weiter verringern. Doch würden die Kreisflächen zwischen 3.470 km² und 4.679 km² betragen. Die Einwohnerzahlen würden 2030 zwischen 302.355 und 555.512 sowie 2050 zwischen 240.110 und 452.328 liegen und damit den Richtwert von mindestens 150.000 Einwohnern zunächst auf das Doppelte bis Dreifache und 2050 immer noch um 60 % bis zum Dreifachen übersteigen. Thüringen hätte damit noch größere Kreise als die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen. Die Kommission rät von dieser Lösung ab.

Gleichwohl sollten die Planungsregionen die geographische Grundlage für eine Kreisgebietsreform sein. Daraus ergibt sich in Verbindung mit der von der Kommission für notwendig gehaltenen Mindestzahl von 150.000 Einwohnern (2050) der Vorschlag, das Gebiet jeder Planungsregion in zwei Landkreise zu gliedern.

Für die Planungsregion Nordthüringen lassen allerdings Einwohnerprognose 2030 und Einwohner-schätzung 2050 erwarten, dass der genannte Richtwert nicht eingehalten werden kann. Dies gilt besonders für den Südteil der Region. Wenn aber an dem Grundsatz festgehalten werden soll, dass der neue Zuschnitt der Kreise sich an den Grenzen der Planungsregionen orientieren soll, wird diese Ausnahme hinzunehmen sein.

Die Stadt Erfurt wird die vorgeschlagene Mindesteinwohnerzahl auch 2050 nicht unterschreiten. Für alle anderen bisher kreisfreien Städte ist dies dagegen zu erwarten. Gleichwohl sollte für Jena eine Ausnahme greifen, die sich – wie auch die Hinnahme der Abweichungen in der Nordregion – aus dem Grundsatz ergibt, dass sich die Gebietszuschnitte weiterhin an den Planungsregionen orientieren. Würde Jena im Rahmen der Planungsregion Ostthüringen eingekreist, ergäbe sich entweder ein Kreis mit einer unvertretbar hohen Einwohnerzahl oder eine geografische Struktur, bei der die Stadt Gera in ihren heutigen Grenzen keine gemeinsame Grenze mit anderen Teilen des Kreisgebiets mehr hätte.

Aus diesen Prämissen ergibt sich der folgende Vorschlag für eine mögliche Kreisstruktur (8 Landkreise, 2 kreisfreie Städte):

Tabelle 31: **Mögliche Kreisstruktur**

| | Fläche km ² | Einwohner Stand: 31.12.2010 | Einwohner Prognose: 31.12.2030 ⁴⁷¹ | Einwohner Schätzung: 31.12.2050 |
|---|------------------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
| Planungsregion Nordthüringen | 3.662 | 385.365 | 302.355 | 240.110 |
| <u>Landkreis A</u> | 1651 | 195.158 | 160.892 | 133.160 |
| Kreis Eichsfeld | 940 | 105.195 | 86.306 | 71.030 |
| Kreis Nordhausen | 711 | 89.963 | 74.586 | 62.130 |
| <u>Landkreis B</u> | 2.011 | 190.207 | 141.463 | 106.950 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 976 | 108.758 | 87.969 | 71.430 |
| Kyffhäuserkreis | 1.035 | 81.449 | 53.494 | 35.520 |

⁴⁷¹ Thüringer Landesamt für Statistik, Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2010 bis 2030 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausbe-rechnung, 2010, S. 13.

| | Fläche km ² | Einwohner Stand: 31.12.2010 | Einwohner Prognose: 31.12.2030 ⁴⁷¹ | Einwohner Schätzung: 31.12.2050 |
|--|------------------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
| Planungsregion Südwestthüringen | 4.092 | 469.029 | 362.319 | 283.678 |
| <u>Landkreis C</u> | 1.815 | 218.651 | 176.263 | 143.418 |
| Kreisfreie Stadt Eisenach | 104 | 42.750 | 40.655 | 38.662 |
| Wartburgkreis | 1.305 | 130.560 | 100.428 | 77.630 |
| Altkreis Schmalkalden | 406 | 45.341 | 35.180 | 27.126 |
| <u>Landkreis D</u> | 2.277 | 250.378 | 186.056 | 140.260 |
| Kreisfreie Stadt Suhl | 103 | 38.776 | 22.929 | 13.665 |
| Kreis Schmalkalden- Meiningen ohne Altkreis Schmalkalden | 804 | 84.641 | 67.010 | 53.502 |
| Kreis Hildburghausen | 937 | 67.007 | 51.261 | 39.317 |
| Kreis Sonneberg | 433 | 59.954 | 44.856 | 33.776 |
| Planungsregion Mittelthüringen | 3.739 | 678.449 | 621.822 | 579.568 |
| <u>Kreisfreie Stadt Erfurt</u> | 269 | 204.994 | 209.439 | 214.884 |
| <u>Landkreis E</u> | 1.691 | 223.049 | 195.510 | 176.128 |
| Kreisfreie Stadt Weimar | 84 | 65.479 | 71.426 | 77.854 |
| Kreis Weimarer Land | 803 | 84.693 | 66.436 | 52.617 |
| Kreis Sömmerda | 804 | 72.877 | 57.648 | 45.657 |
| <u>Landkreis F</u> | 1.779 | 250.406 | 216.873 | 188.556 |
| Kreis Gotha | 936 | 138.056 | 115.847 | 97.532 |
| Ilm-Kreis | 843 | 112.350 | 101.026 | 91.024 |
| Planungsregion Ostthüringen | 4.679 | 702.182 | 555.512 | 452.328 |
| <u>Kreisfreie Stadt Jena</u> | 114 | 105.129 | 111.387 | 118.293 |
| <u>Landkreis G</u> | 3.000 | 291.426 | 222.691 | 172.227 |
| Saale-Holzland-Kreis | 817 | 86.809 | 74.059 | 63.246 |
| Saale-Orla-Kreis | 1.148 | 87.799 | 66.804 | 51.152 |
| Kreis Saalfeld-Rudolstadt | 1.035 | 116.818 | 81.828 | 57.829 |
| <u>Landkreis H</u> | 1565 | 305.627 | 221.434 | 161.808 |
| Kreisfreie Stadt Gera | 152 | 99.262 | 77.214 | 60.458 |
| Kreis Greiz | 844 | 107.555 | 73.442 | 50.602 |
| Kreis Altenburger Land | 569 | 98.810 | 70.778 | 50.748 |

Eigene Schätzungen für 2050: Die Schätzung für 2050 unterstellt, dass die für 2009 bis 2030 für den jeweiligen Kreis/die jeweilige kreisfreie Stadt prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sich dort bis 2050 in der gleichen Weise fortsetzt. Die Summe der daraus für die Kreisebene gewonnenen Zahlen entspricht in etwa der Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Thüringen, die für 2050 zwischen 1.492.100 und 1.566.200 Einwohnern liegt. Wegen der Einzelheiten des Schätzungsverfahrens wird auf die Erläuterung im Anhang verwiesen.

Die regionalen Verhältnisse in der Planungsregion Nordthüringen könnten eine andere Zusammenfassung von jeweils zwei Kreisen nahelegen. Die Kommission hat von einem Vorschlag dazu abgesehen, weil die Einwohnerzahl eines der dann entstehenden Kreise deutlich unter den Empfehlungswerten liegen würde.

Bei der Schaffung größerer Gebietskörperschaften auf der Kreisebene sollte von dem Ziel ausgegangen werden, bisher bestehende Stadt- und Landkreise nicht aufzuteilen. Die seit 1994 bestehenden Strukturen (insbesondere der Verwaltung), die bis in die Gemeinden hineinwirken, haben sich bereits verfestigt. Sie haben bereits eine Integrationsleistung in ihrem Zuständigkeitsbereich erbracht. Wo aber strukturelle Probleme (auch im Hinblick auf sinnvolle – jetzt noch kreisüberschreitende – Gemeindezusammenschlüsse) auf diese Weise aufgelöst werden können, sollten heutige Kreisgrenzen kein Tabu sein. Ebenso sollte, wo heutige Kreisgrenzen mittelzentrale Räume durchschneiden, bei der Kreisgebietsreform eine Korrektur stattfinden.

24. Interkommunale Kooperationen

Eine Erörterung Interkommunaler Kooperationen führt im zeitlichen Zusammenhang mit der Diskussion einer Gebietsreform auf Kreis- und/oder Gemeindeebene unvermeidlich zu der Frage, ob hier ein Weg gewiesen werde, größere kommunale Einheiten zu vermeiden.

24.1 Kooperationsformen auf Kreisebene

Nach § 7 Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) können Landkreise Zweckvereinbarungen abschließen, bei denen ein Landkreis bestimmte Aufgaben für andere Landkreise mit wahrnimmt. Dies gilt ebenso für Gemeinden, also auch für kreisfreie Städte.

Zweckvereinbarungen sind ratsam, wenn es um „bestimmte“, also einzelne Aufgaben geht, kaum aber bei der Einbeziehung größerer Teile der Verwaltungen der Kreisebene, wie das bei einem fusionersetzendem System von Zweckvereinbarungen notwendig wäre.

Entsprechendes gilt für Zweckverbände (§ 16 ThürKGG).

Kooperationen von Landkreisen, von kreisfreien Städten oder von Landkreisen und kreisfreien Städten bedeuten mehr Aufwand und weniger Kontrolle. Sie können gleichwohl wirtschaftlich sein, wenn anders eine spezielle Leistung nicht mehr möglich wäre. Bei Aufgabenübertragungen in größerem Umfang würden die Nachteile überwiegen⁴⁷².

Eine häufig gewählte Form der Interkommunalen Kooperation ist die Übertragung von Aufgaben auf eine Gesellschaft des privaten Rechts, deren Anteile allein oder überwiegend in der Hand der beteiligten Gebietskörperschaften liegen. Diese Lösungen – zum Beispiel im Ver- und Entsorgungsbereich, im Öffentlichen Personennahverkehr und im Gesundheitswesen – sind wie der Zweckverband in der Regel das Ergebnis der Einsicht, dass die beteiligten Gebietskörperschaften jeweils für sich zu klein sind, ihren Bürgern entsprechende Leistungen zu vertretbaren Kosten zu bieten. Auch diese Kooperationsformen erschweren die Einflussnahme durch die einzelnen Vertretungskörperschaften und sind deshalb ebenfalls für die Übernahme eines fusionersetzend großen Aufgabenspektrums nicht geeignet.

⁴⁷² Bogumil in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen. Vortragsband, Innenministerium Nordrhein-Westfalen 2008, S. 147 ff., Erfolgsbedingungen für Kommunalisierungen. Erfahrungen aus aktuellen Verwaltungsstrukturformen, S. 150.

24.2 Interkommunale Kooperationen auf Gemeindeebene: Ersatz für Gebietsreform?

Unabhängig von der Frage eines etwaigen Zusammenhangs mit kommunalen Gebietsreformen bieten Interkommunale Kooperationen Möglichkeiten, gemeinsame Interessen zu verfolgen oder Kosten zu senken.

Einer Studie zufolge, die sich auf eine 2004 durchgeführte Umfrage bei 350 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern bezieht, waren für 48,3 % dieser Kommunen Regionales Marketing und Tourismusförderung, für 47,3 % Wasser und Abwasser, für 35,5 % Informationstechnik, für 26,3 % Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung und für 20,4 % Räumliche Entwicklung und Planung wichtige Kooperationsfelder⁴⁷³. Als Beispiele – hier ohne Zuordnung zu diesen Kooperationsformen wiedergegeben – wurden angeführt, das gemeinsame Call Center der Städte Köln und Bonn, Tourismusverbände, die gemeinsame Tauchergruppe der Feuerwehren mehrerer Kommunen und eine Interkommunale (Feuerwehr-) Einsatz- und Gerätedatei in Baden-Württemberg, der IT-Zweckverband Rhein-Ruhr aus mehreren örtlichen und regionalen kommunalen Rechenzentren, Kommunale Studieninstitute, Regionale Planungsgemeinschaften in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Sachsen (Thüringen hätte hier auch genannt werden können), und der Städtebund Inn-Salzach von 11 Kommunen aus zwei Kreisen aus Oberbayern, die als Wirtschaftsregion in Regionalmarketing und Wirtschaftsförderung kooperieren. Als Rechtsformen der Interkommunalen Kooperation nennt die Studie den Zweckverband, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die Kommunale Arbeitsgemeinschaft, die GmbH, die AG, privatrechtliche Vereinbarungen und den eingetragenen Verein. Nicht genannt, aber inzwischen auch kodifiziert und praktiziert, ist die Anstalt öffentlichen Rechts. Auch die Stiftung kann eine Rechtsform der Kooperation sein⁴⁷⁴.

Ein Beispiel für eine Interkommunale Kooperationen auf einem Feld der kommunalen Zentralverwaltung ist die Gemeinsame Servicestelle Personal des Kreises Warendorf⁴⁷⁵ und bisher drei seiner Gemeinden auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung: Personalhoheit und die ersten Ansprechpartner bleiben bei den einzelnen Verwaltungen, während die gemeinsame Servicestelle im Hintergrund zentrale Aufgaben erfüllt. Zu den Leistungen in der Startphase gehört vor allem das Mengengeschäft wie Gehaltsabrechnungen, sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten, Kindergeld (Familienkasse) sowie die Unterstützung bei Bewerbungs- und Einstellungsverfahren und im Bereich der Ausbildung. Der Städteverband Schleswig-Holstein e.V. unterstützt die Mitgliedsstädte (kreisfrei und kreisangehörig) mit einem gemeinsamen Jobmarketing⁴⁷⁶ als Teil einer Informations- und Werbekampagne. Auch Rechtsämter könnten gemeinsam betrieben werden. Der Landkreis Regensburg bietet Unterstützung bei Kooperationen u. a. von Feuerwehren, Beschaffung, E-Government, Standesamt und Personal (Ausbildung für Nachbarkommunen, gemeinsame Beschäftigung von Arbeitnehmern)⁴⁷⁷. Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen⁴⁷⁸.

Der IT-Bereich kennt Kooperationsformen, die alle oder doch eine Vielzahl von Kommunen einschließen. Die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung Bayern (AKDB) der Kommunalen Spitzenverbände (einschließlich Bezirke) fasst alle bayerischen Kommunen im melderechtlichen IT-System zusammen und bietet darüber hinaus eine Vielzahl von Leistungen auf freiwilliger Basis. In Baden-Württemberg gibt es IT-Zusammenschlüsse für die Region Stuttgart (GmbH) und die Zweckverbände Baden-Franken und Reutlingen-Ulm. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunaler IT-Dienstleister (VITAKO, Berlin) vertritt Rechenzentren aus den meisten Flächenländern; Thü-

⁴⁷³ Friedrich Ebert-Stiftung, „Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik“, 2008, S. 27.

⁴⁷⁴ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau Hessen, 2006, mit weiteren Beispielen auch zu vorhandenen Kooperationen, S. 30 ff.

⁴⁷⁵ www.servicestelle-personal.de.

⁴⁷⁶ www.berufe-sh.de.

⁴⁷⁷ www.projekt-iz.de.

⁴⁷⁸ U.a.: Tabellarische Übersicht über vom Land geförderte IKZ in Hessen in Hessischer Landtag, Drs. 18/5669, S. 3 ff.; Überblick über Möglichkeiten der IKZ auch in www.wegweiser-kommune.de (Bertelsmann Stiftung).

ringen oder Thüringer Kommunen sind nicht Mitglied. Aus einem der – immer noch zahlreichen – kommunalen IT-Verbünde in Nordrhein-Westfalen wurde kürzlich gemeldet, die Mitglieder mit zusammen etwa einer Million Einwohnern sparten durch den Zusammenschluss jährlich etwa 4 Mio. Euro: „Beim Einkauf ließen sich ... bessere Preise verhandeln. Bei der Software käme man zu mehr Einheitlichkeit. ... Auch beim Personaleinsatz ergäben sich Synergien.“ Eine der Nachbarstädte, um deren Beitritt man warb, könne „jährlich eine Million Euro sparen“⁴⁷⁹.

Der Kommunale IT-Service (KIV) des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen berichtete von 2,4 Mio. Euro, die in 2010 erwirtschaftet werden konnten. Er betreute 2010 allerdings nur 250 der rechnerisch denkbaren mehr als 900 Kunden, davon 22 (auch) in der Netztechnik⁴⁸⁰. Die kommunale IT-Kooperation in Thüringen ist also ausbaufähig.

Gewiss haben Interkommunale Kooperationen auch im IT-Bereich ihren Preis in Gestalt des damit verbunden Koordinierungsaufwands⁴⁸¹. Zunehmend sind sie aber der allein verbleibende Weg, Leistungen hoher Qualität zu noch vertretbaren Kosten zu organisieren. Und auch hier gilt: Größeren Einheiten fallen der eigene Beitrag – in Geld oder Personal – und die Koordination leichter.

Teil 4 Reformfolgen

25. Stellenplanauswirkungen

Die Kommission hat davon abgesehen, die Auswirkungen ihrer Vorschläge auf die Stellenpläne der Verwaltungen zusammenfassend zu beziffern. In vielen Fällen hat sie mehrere Umsetzungsoptionen vorgeschlagen, die teils konsekutiv, teils alternativ zu verstehen sind. Jede tabellarische Darstellung würde den Eindruck erwecken, es gäbe einen einzigen Personalabbau Pfad.

Während das Thüringer Finanzministerium (TFM) und ihm folgend Landesregierung und Landtag kw-Vermerke ausgebracht haben, die für einen Teil der staatlichen Verwaltungen allein aktuelle Überhänge aus dem Vergleich mit den Flächenländern West, für einen anderen Teil aktuelle Überhänge und Bedarfsminderungen als Folge der demographischen Entwicklung bis 2020 berücksichtigen, hat die Kommission in der Regel beide Aspekte einbezogen und gesondert angesprochen.

In der Einschätzung, wie sich die vom TFM festgestellten Überhänge aus den Vergleichen mit den Flächenländern West auf die großen Verwaltungen (Schulen, Hochschulen, Polizei, Finanzverwaltung, Gerichte/Staatsanwaltschaften und Justizvollzug) auswirken, ist die Kommission teils hinter den Feststellungen des TFM zurückgeblieben, teils darüber hinausgegangen. Bei nicht wenigen Verwaltungen der Sonstigen Verwaltungsbereiche sind die Kommissionsvorschläge zurückhaltender, als es sich aus einer Verteilung der Überhänge nach dem Anteil der Verwaltungen am Gesamtstellenplan ergeben hätte.

Bei der Frage, wie sich der Rückgang von Bevölkerungszahl und Investitionsvolumen und die Entwicklung von Schüler- und Studentenzahlen bis 2020 (bei den Schülerzahlen bis 2025) auf den Stellenbedarf der staatlichen Verwaltungen auswirken, ist die Kommission teilweise über die Vorschläge des TFM hinausgegangen. Darüber hinaus hat sie auch die prognostizierte Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2030 – bei der Frage der Gebietsreform auch die bis 2050 – in den Blick genommen, die bisher nicht Gegenstand von Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers war.

⁴⁷⁹ Rheinische Post, Düsseldorf, 25.08.2012.

⁴⁸⁰ Gemeinde- und Städtebund Thüringen, Geschäftsbericht 2010/2011.

⁴⁸¹ Zum Koordinierungsaufwand bei IKZ generell: Bogumil in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen. Vortragsband, Innenministerium NRW 2008, S. 147 ff., Erfolgsbedingungen für Kommunalisierungen. Erfahrungen aus aktuellen Verwaltungsstrukturformen, S. 150.

26. Umsetzungsfragen

26.1 Reihenfolge Funktionalreform – Kreisgebietsreform

Soweit staatlichen Verwaltungen nicht oder nur geringfügig von der Kommunalisierung von Aufgaben betroffen sind, kann mit der Funktionalreform sofort begonnen werden.

Die Kreisgebietsreform ist nicht von (Aufgaben-) Kommunalisierungen oder anderen Funktionalreformaspekten abhängig, sie ist in dem Rückgang von Bevölkerungszahl und Einnahmeerwartungen in Verbindung mit der Notwendigkeit ausreichender und ausreichend wirtschaftlicher Verwaltungskraft begründet. Eine Kreisgebietsreform kann deshalb auch unabhängig von, also auch vor einer Funktionalreform durchgeführt werden.

Kommunalisierungen, die von einer Kreisgebietsreform abhängig sind, könnten nach oder gleichzeitig mit der Kreisgebietsreform durchgeführt werden. Eine versetzte Durchführung der Kommunalisierung hätte allerdings erhebliche praktische Nachteile. Die Verwaltungen der neuen Kreise würden sich zunächst ohne Berücksichtigung der erwarteten Kommunalisierungen einrichten, sich möglicherweise aber schon bald darauf neu „sortieren“ müssen, um die bis dahin staatlichen Aufgaben und Beschäftigten optimal einzufügen. Größere Organisationsänderungen bedeuten zu meist, dass die betroffenen Verwaltungen sich intensiver mit sich selbst beschäftigen müssen; darunter kann die Wahrnehmung ihrer Aufgaben vorübergehend leiden. Wiederholte Organisationsänderungen in kurzem Abstand sollten deshalb vermieden werden.

Die Gleichzeitigkeit von Kreisgebietsreform, Kommunalisierungen, den entsprechenden Funktionalreformteilen und den damit einhergehenden Personalumsetzungen bedeutet zwar für den Gesetzgeber wie für die betroffenen Verwaltungen und Beschäftigten ein respektables Arbeitspensum in Konzeption und Durchführung. Sie hätte aber den Vorteil, dass auf der Kreisebene alle Beteiligten zum gleichen Zeitpunkt neu beginnen würden, dass die Phase der Umstellung komprimiert und die neuen Zuständigkeiten für Bürger und für die Verwaltungen selbst rasch transparent würden.

Die Kommission spricht sich aus den genannten Gründen für die Gleichzeitigkeit von Funktionalreform und Kreisgebietsreform aus. Gleichzeitigkeit heißt aber nicht Aufschub bis 2018: Die Grundsätze der Kreisgebietsreform sollten mit Beginn der Funktionalreform festgelegt sein.

26.2 Kreisgebietsreform

Das Zustandekommen einer Kreisgebietsreform kann wegen der Bedeutung der Kreise für die Wahrnehmung ihrer kommunalen wie der ihnen übertragenen und zu übertragenden staatlichen Aufgaben nicht den Verfahren und der Ergebnisungewissheit freiwilliger Zusammenschlüsse überlassen bleiben.

Das schließt nicht aus, den Beteiligten eine Spanne einzuräumen, in der Vorschläge an den Gesetzgeber zu Details der künftigen Grenzziehung und zu anderen Aspekten der neuen Kreisverwaltungen erarbeitet werden können. Zu den Beteiligten gehören neben den bisherigen Kreisen, einzukreisenden bisher kreisfreien Städten, den Gemeinden im vorgesehenen neuen Kreisgebiet und neben anderen Trägern öffentlicher Belange auch die Planungsregionen.

Vor der Entscheidung über den vorläufigen Kreissitz sollten die bisherigen Kreise, vor der Entscheidung über den dauerhaften Kreissitz die neuen Kreise gehört werden.

Soweit bisher kreisfreie Städte nach Einwohnerzahl und Verflechtung mit dem neuen Kreisgebiet einen deutlichen Vorsprung vor anderen Städten der neuen Kreise haben, sollten sie bei der Entscheidung über den Sitz der Kreisverwaltung vorrangig berücksichtigt werden.

Die Festlegung des Kreissitzes sollte unter Berücksichtigung der verkehrlichen Erschließung erfolgen, um eine möglichst gute Erreichbarkeit für Bürger und Unternehmen zu gewährleisten. Für die Städte, die durch die Bildung der neuen Kreise den Kreissitz und damit die Kreisverwaltung verlieren, sollten wegen der damit einhergehenden Minderung der Wirtschaftskraft Ausgleichsmaßnahmen erwogen werden.

26.3 Gemeindegebietsreform

Die Gemeindegebietsreform sollte mit einer Phase der Freiwilligkeit beginnen. In diese Phase sollten die auf dem Gebiet der neuen Kreise liegenden Gemeinden einbezogen werden. Auf Grund der traditionellen Kleingliederigkeit erscheint es sinnvoll, Neugliederungen von Gemeinden auch über (bisherige) Kreisgrenzen hinweg zu ermöglichen und deshalb auch einige unmittelbar benachbarte Gemeinden an der Phase der Freiwilligkeit zu beteiligen. Die Freiwilligkeitsphase sollte nicht über ein Jahr ausgedehnt werden, um die Fristen für die anschließende gesetzgeberische Vollendung der Gemeindegebietsreform nicht zu gefährden.

Für die Freiwilligkeitsphase sollten die gleichen Einwohnermindestzahlen und Flächenhöchstzahlen gelten wie für die zweite, allein gesetzgeberische Phase. Die Kommunalaufsicht sollte an den Verhandlungen beteiligt werden, um „Abwehrfusionen“ zu verhindern, die lediglich darauf angelegt sind, trotz eindeutiger Sachverhalte die Eingemeindung in einen größeren Nachbarn zu verhindern. Das Gewicht der Kommunalaufsicht in der Freiwilligkeitsphase würde gestärkt, wenn sie Anreize in Gestalt von besonderen finanziellen Neugliederungshilfen in Aussicht stellen könnte. Da freiwillige Zusammenschlüsse den Gesetzgeber wie die anschließend durchführende staatliche Verwaltung entlasten und einer Inanspruchnahme der Gerichte vorbeugen, lassen sich diese Anreize gegenüber Gemeinden rechtfertigen, die in der Freiwilligkeitsphase nicht zum Erfolg kommen.

26.4 Reihenfolge Kreisgebietsreform – Gemeindegebietsreform

Die Gemeindegebietsreform ist nicht oder nur in geringem Maße mit der Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben verbunden. Die Verlagerung bisheriger Kreisaufgaben auf die nach der Gemeindegebietsreform verwaltungsstärkeren Gemeinden ist auch nicht von einer Kreisgebietsreform abhängig. Mit der Gemeindegebietsreform kann deshalb sofort begonnen werden.

Für eine umgekehrte Reihenfolge mag sprechen, dass die Auffassungen der neuen Kreise zu ihrer Gemeindegliederung von den Meinungen der Kreise abweichen könnten, aus denen sie gebildet worden sind. Die Ergebnisse einer Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform wären aber auch von den neuen Kreisen hinzunehmen.

Gemeinden könnten in einer Freiwilligkeitsphase nach einer Kreisgebietsreform zu anderen Ergebnissen kommen als in einer Freiwilligkeitsphase im Rahmen der bisherigen Kreisgebietsstruktur. Eine Freiwilligkeitsphase nach einer Kreisgebietsreform hätte aber zur Folge, dass die zweite, allein gesetzgeberische Phase und damit die Vollendung der Gemeindegebietsreform erst drei bis vier Jahre nach einer Kreisgebietsreform wirksam werden würde. Die Verwaltungskraft der neuen Kreise müsste in nicht unerheblichem Umfang für Fragen um die Gemeindegebietsreform in Anspruch genommen werden.

Die Kommission spricht sich dafür aus, zunächst die Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform und dann Gemeindegebiets- und Kreisgebietsreform gemeinsam durchzuführen. Das Gesetz über die Grundsätze der Gemeindegebietsreform und über die Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform sollte zusammen mit dem Gesetz über die Grundsätze der Kreisgebietsreform eingebracht werden; die Grundsätze sollten mit Beginn der Funktionalreform festgelegt sein (vergleiche Kap. 26.1).

26.5 Vorschaltgesetz

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Kreis- und/oder Gemeindegebietsreform sollte der Entwurf eines Vorschaltgesetzes zur vorgezogenen parlamentarischen Beratung in den Landtag eingebracht werden. Seine Regelungen sollten unter anderem darauf gerichtet sein zu verhindern, dass auf kommunaler Ebene vor Abschluss der Reform „Tatsachen geschaffen“ werden, die die Ziele der Reform in Frage stellen oder nachhaltig behindern können (zum Beispiel Ausweitung der Stellenpläne; Wiederbesetzung von Stellen, die als Folge der Reform entfallen könnten; Darlehensaufnahmen; Erneuerung oder Ausweitung der IT-Ausstattung; Entscheidungen über aufschiebbare langfristig bindende Verträge und Investitionsvorhaben).

26.6 Funktionalreform

26.6.1 Kostenfolgen von Kommunalisierungen

Bei der Aufgabenübertragung von der staatlichen auf die kommunale Ebene muss den Aufgaben die Finanzausstattung folgen, Art. 93 der Thüringer Verfassung. Der Mehrbelastungsausgleich kann pauschal erfolgen; der Verwaltungsaufwand von Spitzabrechnungen würde höher sein als die Summe der Differenzen zwischen Spitzabrechnungen und Pauschalen. Der Mehrbelastungsausgleich müsste unabhängig von der Finanzkraft der aufnehmenden Gebietskörperschaften sein, sollte aber – mit Ausnahme von Sonderbelastungen einzelner Kommunen beziehungsweise Kreise (zum Beispiel Kommunalisierung Stadtroda) – im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geregelt werden.

26.6.2 Kommunalisierung von Beschäftigten der Landesverwaltung

Den Aufgaben sollte auch das Personal folgen. Im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs für die Personalübergänge müssen auch die mit der Übertragung auf die Kommunen bei diesen entstehenden Ausgaben für Querschnittsaufgaben (IT und Personalbewirtschaftung) abgegolten werden. Beim Mehrbelastungsausgleich kann ein Einsparungspotenzial durch Effizienzsteigerung vereinbart werden⁴⁸².

Bei Rechtsgrundlagen und Verfahren der Übernahme staatlicher Beschäftigter ist zwischen Beamten und Arbeitnehmern zu unterscheiden. Beamte können gesetzlich übergeleitet werden, mit Arbeitnehmern müssen grundsätzlich neue Arbeitsverträge geschlossen werden. Soweit nicht Behörden mit allen Aufgaben in die Zuständigkeit der Kommunen übergehen, etwa weil Aufgaben beim Land verbleiben (zum Beispiel Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst), „bedarf es (daher) einer genauen Regelung, welche Beamtinnen und Beamten konkret zu welcher Körperschaft übergeleitet werden. ... Diese Konkretisierung muss ... dabei so genau sein, dass jede Beamtin und jeder Beamte aus der Konkretisierung selbst ersehen kann, welcher Körperschaft sie bzw. er künftig dienen darf“⁴⁸³. Die Konkretisierung kann in einem Überleitungsgesetz oder im Anschluss daran durch personenbezogenen Verwaltungsakt erfolgen.

⁴⁸² Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, 2005, Rz. 269 mit Verweis auf „das Ergebnis der Verhandlungen mit den kommunalen Landesverbänden“.

⁴⁸³ Wolff, Beamtenrechtliche Fragen der Kommunalisierung, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen. Vortragsband, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 99, 111.

Lehnen es Arbeitnehmer ab, zu kommunalen Arbeitgeber zu wechseln, entsteht eine Option auf betriebsbedingte Kündigungen. In der Regel werden Sorgen um eine Verschlechterung der vertraglichen Stellung der Grund für die Ablehnung sein. In diesen Fällen kann der Arbeitnehmer – auch dauerhaft – an die Kommune „ausgeliehen“ werden (Personalgestellung, § 4 Abs. 3 TVöD, § 4 Abs. 3 TV-L).

Im Hinblick auf die rechtlichen Risiken bei Personalübergängen sollte sich der Freistaat Thüringen an den eigenen Erfahrungen aus der Kommunalisierung von Umwelt- und Sozialverwaltung ab 2008 und an den Erfahrungen der Länder orientieren, die in den zurückliegenden zehn Jahren Funktionalreformen größeren Umfangs durchgeführt haben.

26.6.3 Personalübergänge innerhalb der Landesverwaltung

Personalübergänge innerhalb der Landesverwaltung führen nicht zu einem Dienstherrn- oder Arbeitgeberwechsel. Es handelt sich um Versetzungen, Abordnungen oder Umsetzungen, für die statusrechtliche wie verfahrensrechtliche Regelungen vorliegen.

26.6.4 Personalabbau und Altersabgänge

Die Vorschläge der Kommission zur Konzentration staatlicher Verwaltungen erfolgen auch aufgrund der Notwendigkeit, wegen des Rückgangs von Bevölkerungszahl und Einnahmeerwartungen Stellen einzusparen. Dem Freistaat kommt bei entsprechenden Maßnahmen die Altersstruktur der Beschäftigten entgegen: Die Zahl der Altersabgänge ist in den meisten Verwaltungen hoch genug, die Stellenpläne zu reduzieren, indem man frei werdende Stellen nicht wieder besetzt. Entlassungen oder Kompensationsmaßnahmen werden jedenfalls bis 2020 entbehrlich sein, da die Altersabgänge der nächsten Jahre mit der vorgegebenen Verringerung der Personalausgaben im Gegenwert von circa 12.000 Stellen Schritt halten dürften⁴⁸⁴.

Abgesehen davon, dass man in nicht wenigen Fällen nicht ohne Spezialisten auskommt, sollte auch im Übrigen dafür gesorgt werden, dass Innovation nicht allein durch das Engagement der vorhandenen Beschäftigten und ihre Fortbildung, sondern auch durch Einstellungskorridore für Berufsanfänger gesichert wird.

26.6.5. Evaluierung

Die Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte sollte nach fünf Jahren im Hinblick auf Möglichkeiten zur Weitergabe von Einzel- oder Teilaufgaben an die durch die Gemeindegebietsreform gestärkten kreisangehörigen Kommunen überprüft werden. In diese Prüfung sollten auch Aufgaben einbezogen werden, die heute schon zum Bestand der Pflichtaufgaben der Landkreise gehören.

⁴⁸⁴ Thüringer Finanzministerium Medieninformation, www.thueringen.de/de/tfm/aktuell/ am 24.07.2011.

Anhang

1. Schätzung der Bevölkerungszahlen Landkreise und kreisfreie Städte (zu Kapitel 2, Tabelle 2 und Kapitel 23, Tabellen 23, 24, 27, 28 und 32)

Die Prozentsätze der Bevölkerungsvorausberechnung 2030 bis 2050 entsprechen nicht ganz den Prozentsätzen der Bevölkerungsprognose 2010 bis 2030. Die – geringfügigen – Differenzen beruhen auf einem Schätzungsverfahren:

Für die Schätzung 2030 bis 2050 auf Kreisebene wurden die Gemeindedaten addiert.

Ausgegangen wurde von den Bevölkerungsdaten der einzelnen Gemeinden: Ist-Entwicklung 2009 bis 2011, Prognose 2009 bis 2030. Prognosen für 2009 bis 2030 liegen allerdings nur für ausgewählte Städte und Gemeinden vor. Für die übrigen Gemeinden wurde angenommen, dass sie sich im Durchschnitt der übrigen, nicht ausgewählten, Städte und Gemeinden ihres Kreises entwickeln. Zur Ermittlung dieses Durchschnitts wurde die Summe der Schätzungen für die ausgewählten Städte und Gemeinden von der ebenfalls vorliegenden Schätzung für den jeweiligen Kreis abgezogen; aus der verbleibenden Bevölkerungszahl lässt sich die Durchschnittsschätzung für die übrigen, nicht ausgewählten Städte und Gemeinden dieses Kreises ableiten.

Bei der Schätzung für die Gemeinden wurde insbesondere berücksichtigt, dass

- die Bevölkerungsentwicklung 2009 – 2011 nicht der Prognose für diese Jahre entspricht (Tendenz: geringerer negativer natürlicher Saldo, abgeschwächt negativer bzw. stärker positiver Wanderungssaldo; in einzelnen Gemeinden aber auch gegenläufig);
- die Bevölkerungsvorausberechnung hinsichtlich der Außenwanderung ab 2020 zwei Varianten enthält, wobei die mit dem geringeren Außenwanderungsgewinn – jährlich 1.700 Personen (Variante 1) – vom Kabinett 2010 als maßgebliche Planungsgrundlage für langfristige Planungen der Landesbehörden des Freistaates Thüringen festgelegt worden ist. Nach der Entwicklung 2009 bis 2011 scheint aber eher ein Eintritt der Prognose-Variante mit dem höheren Außenwanderungsgewinn – jährlich 3.500 Personen (Variante 2) – wahrscheinlich zu sein. Der Schätzung 2030 bis 2050 wurde der Mittelwert zwischen beiden Varianten zu Grunde gelegt;
- die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungsvorausberechnung nicht durch einen linearen Verlauf gekennzeichnet sind. Nach der Prognose der Variante 1 steigt etwa der prozentuale jährliche Bevölkerungsverlust in Thüringen leicht an (z.B. von 9,89 Promille 2009/10 auf 11,20 Promille 2059-60).

Die Summe der Schätzungen für die Gemeinden und die Summe der Schätzungen für die Kreise liegt jeweils im Bereich der Varianten 1 und 2 der Bevölkerungsvorausberechnung für das Land.

2. Struktur auf Kreisebene 2010 und 2030 (zu Kapitel 23, Tabellen 25, 26)

Die folgenden Tabellen sind verfügbar unter www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle.

Tabelle A: **Bevölkerung, darunter Nichtdeutsche, nach Geschlecht und Kreisen in Thüringen am 31.12.2009**

| | Bevölkerung | | | | | | |
|------------------------|-------------|-----------|-----------|--------------------|----------|----------|----------------------|
| | männlich | weiblich | insgesamt | darunter Ausländer | | | Ausländer- anteil |
| | | | | männlich | weiblich | zusammen | |
| | Personen | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Stadt Erfurt | 98.616 | 105.214 | 203.830 | 3.756 | 3.051 | 6.807 | 3,3 |
| Stadt Gera | 48.326 | 51.661 | 99.987 | 835 | 592 | 1.427 | 1,4 |
| Stadt Jena | 51.638 | 52.811 | 104.449 | 4.081 | 2.473 | 6.554 | 6,3 |
| Stadt Suhl | 19.519 | 20.007 | 39.526 | 662 | 390 | 1.052 | 2,7 |
| Stadt Weimar | 31.562 | 33.671 | 65.233 | 1.370 | 1.157 | 2.527 | 3,9 |
| Stadt Eisenach | 20.904 | 21.943 | 42.847 | 899 | 733 | 1.632 | 3,8 |
| Eichsfeld | 53.371 | 52.681 | 106.052 | 629 | 562 | 1.191 | 1,1 |
| Nordhausen | 44.633 | 45.724 | 90.357 | 1.207 | 988 | 2.195 | 2,4 |
| Wartburgkreis | 66.039 | 65.781 | 131.820 | 872 | 625 | 1.497 | 1,1 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 54.604 | 55.002 | 109.606 | 1.558 | 662 | 2.220 | 2,0 |
| Kyffhäuserkreis | 40.922 | 41.728 | 82.650 | 546 | 476 | 1.022 | 1,2 |
| Schmalkalden-Meiningen | 65.338 | 65.974 | 131.312 | 970 | 688 | 1.658 | 1,3 |
| Gotha | 68.608 | 70.249 | 138.857 | 1.419 | 963 | 2.382 | 1,7 |
| Sömmerda | 36.766 | 36.922 | 73.688 | 345 | 210 | 555 | 0,8 |
| Hildburghausen | 33.728 | 34.088 | 67.816 | 658 | 570 | 1.228 | 1,8 |
| Ilm-Kreis | 55.925 | 56.879 | 112.804 | 1.765 | 1.142 | 2.907 | 2,6 |
| Weimarer Land | 42.071 | 42.864 | 84.935 | 694 | 469 | 1.163 | 1,4 |
| Sonneberg | 29.817 | 30.743 | 60.560 | 962 | 722 | 1.684 | 2,8 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 58.271 | 60.032 | 118.303 | 1.298 | 834 | 2.132 | 1,8 |
| Saale-Holzland-Kreis | 43.676 | 43.724 | 87.400 | 947 | 604 | 1.551 | 1,8 |
| Saale-Orla-Kreis | 43.730 | 44.902 | 88.632 | 726 | 599 | 1.325 | 1,5 |
| Greiz | 53.653 | 55.350 | 109.003 | 900 | 676 | 1.576 | 1,4 |
| Altenburger Land | 48.997 | 51.218 | 100.215 | 761 | 577 | 1.338 | 1,3 |
| Thüringen | 1.110.714 | 1.139.168 | 2.249.882 | 27.860 | 19.763 | 47.623 | 2,1 |
| Kreisfreie Städte | 270.565 | 285.307 | 555.872 | 11.603 | 8.396 | 19.999 | 3,6 |
| Landkreise | 840.149 | 853.861 | 1.694.010 | 16.257 | 11.367 | 27.624 | 1,6 |

Tabelle B: **Bevölkerung, darunter Nichtdeutsche, nach Geschlecht und Kreisen in Thüringen am 31.12.2010**

| | Bevölkerung | | | | | | Ausländer- anteil |
|------------------------|-------------|-----------|-----------|--------------------|----------|----------|----------------------|
| | männlich | weiblich | insgesamt | darunter Ausländer | | | |
| | | | | männlich | weiblich | zusammen | |
| | Personen | | | | | | |
| Stadt Erfurt | 99.305 | 105.689 | 204.994 | 3.908 | 3.154 | 7.062 | 3,4 |
| Stadt Gera | 47.929 | 51.333 | 99.262 | 859 | 631 | 1.490 | 1,5 |
| Stadt Jena | 51.964 | 53.165 | 105.129 | 4.131 | 2.574 | 6.705 | 6,4 |
| Stadt Suhl | 19.115 | 19.661 | 38.776 | 642 | 381 | 1.023 | 2,6 |
| Stadt Weimar | 31.598 | 33.881 | 65.479 | 1.475 | 1.258 | 2.733 | 4,2 |
| Stadt Eisenach | 20.849 | 21.901 | 42.750 | 909 | 763 | 1.672 | 3,9 |
| Eichsfeld | 52.926 | 52.269 | 105.195 | 646 | 591 | 1.237 | 1,2 |
| Nordhausen | 44.497 | 45.466 | 89.963 | 1.246 | 1.000 | 2.246 | 2,5 |
| Wartburgkreis | 65.425 | 65.135 | 130.560 | 849 | 648 | 1.497 | 1,1 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 54.172 | 54.586 | 108.758 | 1.569 | 674 | 2.243 | 2,1 |
| Kyffhäuserkreis | 40.387 | 41.062 | 81.449 | 545 | 462 | 1.007 | 1,2 |
| Schmalkalden-Meiningen | 64.711 | 65.271 | 129.982 | 1.030 | 746 | 1.776 | 1,4 |
| Gotha | 68.271 | 69.785 | 138.056 | 1.497 | 986 | 2.483 | 1,8 |
| Sömmerda | 36.319 | 36.558 | 72.877 | 332 | 211 | 543 | 0,7 |
| Hildburghausen | 33.341 | 33.666 | 67.007 | 678 | 565 | 1.243 | 1,9 |
| Ilm-Kreis | 55.913 | 56.437 | 112.350 | 2.016 | 1.109 | 3.125 | 2,8 |
| Weimarer Land | 42.007 | 42.686 | 84.693 | 745 | 510 | 1.255 | 1,5 |
| Sonneberg | 29.540 | 30.414 | 59.954 | 1.002 | 731 | 1.733 | 2,9 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 57.530 | 59.288 | 116.818 | 1.247 | 843 | 2.090 | 1,8 |
| Saale-Holzland-Kreis | 43.327 | 43.482 | 86.809 | 998 | 656 | 1.654 | 1,9 |
| Saale-Orla-Kreis | 43.309 | 44.490 | 87.799 | 733 | 623 | 1.356 | 1,5 |
| Greiz | 52.960 | 54.595 | 107.555 | 927 | 679 | 1.606 | 1,5 |
| Altenburger Land | 48.298 | 50.512 | 98.810 | 761 | 603 | 1.364 | 1,4 |
| Thüringen | 1.103.693 | 1.131.332 | 2.235.025 | 28.745 | 20.398 | 49.143 | 2,2 |
| Kreisfreie Städte | 270.760 | 285.630 | 556.390 | 11.924 | 8.761 | 20.685 | 3,7 |
| Landkreise | 832.933 | 845.702 | 1.678.635 | 16.821 | 11.637 | 28.458 | 1,7 |

Tabelle C: **Bevölkerung, darunter Nichtdeutsche, nach Geschlecht und Kreisen in Thüringen am 31.12.2011**

| | Bevölkerung | | | | | | Ausländer- anteil |
|------------------------|-------------|-----------|-----------|--------------------|----------|----------|----------------------|
| | männlich | weiblich | insgesamt | darunter Ausländer | | | |
| | | | | männlich | weiblich | zusammen | |
| | Personen | | | | | | |
| Stadt Erfurt | 100.028 | 106.356 | 206.384 | 4.109 | 3.361 | 7.470 | 3,6 |
| Stadt Gera | 47.744 | 51.018 | 98.762 | 880 | 644 | 1.524 | 1,5 |
| Stadt Jena | 52.240 | 53.223 | 105.463 | 4.206 | 2.669 | 6.875 | 6,5 |
| Stadt Suhl | 18.827 | 19.392 | 38.219 | 702 | 421 | 1.123 | 2,9 |
| Stadt Weimar | 31.694 | 33.848 | 65.542 | 1.533 | 1.353 | 2.886 | 4,4 |
| Stadt Eisenach | 20.849 | 21.812 | 42.661 | 962 | 776 | 1.738 | 4,1 |
| Eichsfeld | 52.606 | 51.943 | 104.549 | 655 | 616 | 1.271 | 1,2 |
| Nordhausen | 44.130 | 45.062 | 89.192 | 1.315 | 1.032 | 2.347 | 2,6 |
| Wartburgkreis | 64.871 | 64.613 | 129.484 | 921 | 704 | 1.625 | 1,3 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 53.838 | 54.202 | 108.040 | 1.629 | 688 | 2.317 | 2,1 |
| Kyffhäuserkreis | 39.957 | 40.514 | 80.471 | 578 | 470 | 1.048 | 1,3 |
| Schmalkalden-Meiningen | 64.125 | 64.675 | 128.800 | 1.074 | 793 | 1.867 | 1,4 |
| Gotha | 68.031 | 69.309 | 137.340 | 1.679 | 1.090 | 2.769 | 2,0 |
| Sömmerda | 36.058 | 36.287 | 72.345 | 336 | 239 | 575 | 0,8 |
| Hildburghausen | 33.036 | 33.271 | 66.307 | 795 | 581 | 1.376 | 2,1 |
| Ilm-Kreis | 55.633 | 56.126 | 111.759 | 2.063 | 1.180 | 3.243 | 2,9 |
| Weimarer Land | 41.827 | 42.452 | 84.279 | 792 | 517 | 1.309 | 1,6 |
| Sonneberg | 29.115 | 30.134 | 59.249 | 927 | 733 | 1.660 | 2,8 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 57.069 | 58.653 | 115.722 | 1.340 | 882 | 2.222 | 1,9 |
| Saale-Holzland-Kreis | 42.992 | 43.311 | 86.303 | 1.028 | 739 | 1.767 | 2,0 |
| Saale-Orla-Kreis | 42.851 | 44.055 | 86.906 | 798 | 654 | 1.452 | 1,7 |
| Greiz | 52.196 | 53.806 | 106.002 | 947 | 702 | 1.649 | 1,6 |
| Altenburger Land | 47.587 | 49.856 | 97.443 | 766 | 604 | 1.370 | 1,4 |
| Thüringen | 1.097.304 | 1.123.918 | 2.221.222 | 30.035 | 21.448 | 51.483 | 2,3 |
| kreisfreie Städte | 271.382 | 285.649 | 557.031 | 12.392 | 9.224 | 21.616 | 3,9 |
| Landkreise | 825.922 | 838.269 | 1.664.191 | 17.643 | 12.224 | 29.867 | 1,8 |

3. Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Prognosejahren in Thüringen am 31.12.2008

Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (KBV):

- Variante 1 (Der Außenwanderungsgewinn für Thüringen beträgt jährlich 1.700 Personen ab 2020.)
- Variante 2 (Der Außenwanderungsgewinn für Thüringen beträgt jährlich 3.500 Personen ab 2020.)

Am 15. Juni 2010 wurden die Ergebnisse der 12. KBV Variante 1 vom Kabinett als maßgebliche Planungsgrundlage für langfristige Planungen der Landesbehörden des Freistaates Thüringen festgelegt.

Die Ergebnisse ab dem Jahr 2031 tragen Modellcharakter, da besonders die Komponente „Wanderungen zwischen den Bundesländern“ mit zunehmendem Abstand vom Basisjahr immer schwerer schätzbar ist und daher ab 2030 keine Binnenwanderungen mehr zum Ansatz gebracht werden.

Die folgende Tabelle ist verfügbar unter www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?ta-belle.

Tabelle D: **Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Prognosejahren in Thüringen**

| Jahr | Variante 1 | | | Variante 2 | | |
|------|-----------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|
| | Personen insgesamt | davon | | Personen insgesamt | davon | |
| | | männlich | weiblich | | männlich | weiblich |
| | 1.000 Personen | | | | | |
| 2009 | 2.243,9 | 1.108,1 | 1.135,8 | 2.243,9 | 1.108,1 | 1.135,8 |
| 2010 | 2.221,7 | 1.098,2 | 1.123,5 | 2.221,7 | 1.098,2 | 1.123,5 |
| 2011 | 2.200,5 | 1.088,3 | 1.112,2 | 2.200,5 | 1.088,3 | 1.112,2 |
| 2012 | 2.180,0 | 1.078,7 | 1.101,3 | 2.180,4 | 1.078,9 | 1.101,5 |
| 2013 | 2.160,3 | 1.069,4 | 1.090,9 | 2.161,0 | 1.069,8 | 1.091,2 |
| 2014 | 2.141,1 | 1.060,3 | 1.080,8 | 2.142,3 | 1.060,9 | 1.081,3 |
| 2015 | 2.122,1 | 1.051,3 | 1.070,8 | 2.124,1 | 1.052,4 | 1.071,7 |
| 2016 | 2.103,1 | 1.042,2 | 1.060,9 | 2.106,5 | 1.044,1 | 1.062,4 |
| 2017 | 2.084,2 | 1.033,2 | 1.051,0 | 2.089,1 | 1.036,0 | 1.053,1 |
| 2018 | 2.065,3 | 1.024,3 | 1.041,1 | 2.072,0 | 1.028,0 | 1.044,0 |
| 2019 | 2.046,4 | 1.015,3 | 1.031,1 | 2.055,0 | 1.020,1 | 1.034,9 |
| 2020 | 2.027,7 | 1.006,4 | 1.021,3 | 2.038,1 | 1.012,3 | 1.025,8 |
| 2021 | 2.009,1 | 997,6 | 1.011,6 | 2.021,3 | 1.004,6 | 1.016,8 |
| 2022 | 1.990,5 | 988,7 | 1.001,8 | 2.004,6 | 996,8 | 1.007,8 |
| 2023 | 1.971,8 | 979,8 | 992,1 | 1.987,9 | 989,0 | 998,8 |
| 2024 | 1.953,0 | 970,8 | 982,3 | 1.971,0 | 981,2 | 989,9 |
| 2025 | 1.934,2 | 961,7 | 972,5 | 1.954,2 | 973,3 | 980,9 |
| 2026 | 1.915,4 | 952,7 | 962,8 | 1.937,5 | 965,4 | 972,0 |

| Jahr | Variante 1 | | | Variante 2 | | |
|------|-----------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|
| | Personen insgesamt | davon | | Personen insgesamt | davon | |
| | | männlich | weiblich | | männlich | weiblich |
| | 1.000 Personen | | | | | |
| 2027 | 1.896,8 | 943,7 | 953,1 | 1.920,9 | 957,6 | 963,3 |
| 2028 | 1.878,4 | 934,8 | 943,6 | 1.904,6 | 950,0 | 954,6 |
| 2029 | 1.860,4 | 926,1 | 934,4 | 1.888,7 | 942,4 | 946,3 |
| 2030 | 1.842,8 | 917,5 | 925,3 | 1.873,2 | 935,1 | 938,2 |
| 2031 | 1.825,3 | 908,9 | 916,4 | 1.857,9 | 927,8 | 930,1 |
| 2032 | 1.807,9 | 900,3 | 907,5 | 1.842,6 | 920,4 | 922,2 |
| 2033 | 1.790,5 | 891,8 | 898,7 | 1.827,4 | 913,1 | 914,3 |
| 2034 | 1.773,2 | 883,2 | 890,1 | 1.812,3 | 905,7 | 906,6 |
| 2035 | 1.756,1 | 874,6 | 881,5 | 1.797,3 | 898,4 | 898,9 |
| 2036 | 1.739,0 | 866,0 | 873,0 | 1.782,4 | 891,1 | 891,4 |
| 2037 | 1.722,0 | 857,5 | 864,5 | 1.767,6 | 883,8 | 883,9 |
| 2038 | 1.705,0 | 848,9 | 856,1 | 1.752,8 | 876,4 | 876,4 |
| 2039 | 1.687,9 | 840,2 | 847,7 | 1.737,9 | 869,0 | 868,9 |
| 2040 | 1.670,8 | 831,5 | 839,3 | 1.723,0 | 861,5 | 861,4 |
| 2041 | 1.653,5 | 822,8 | 830,7 | 1.707,9 | 854,0 | 853,8 |
| 2042 | 1.636,0 | 813,9 | 822,1 | 1.692,6 | 846,5 | 846,2 |
| 2043 | 1.618,4 | 805,1 | 813,3 | 1.677,2 | 838,8 | 838,4 |
| 2044 | 1.600,6 | 796,2 | 804,5 | 1.661,6 | 831,2 | 830,5 |
| 2045 | 1.582,7 | 787,2 | 795,5 | 1.645,9 | 823,4 | 822,4 |
| 2046 | 1.564,7 | 778,2 | 786,4 | 1.630,0 | 815,7 | 814,3 |
| 2047 | 1.546,5 | 769,3 | 777,3 | 1.614,1 | 808,0 | 806,1 |
| 2048 | 1.528,3 | 760,3 | 768,0 | 1.598,1 | 800,2 | 797,9 |
| 2049 | 1.510,2 | 751,4 | 758,8 | 1.582,1 | 792,5 | 789,6 |
| 2050 | 1.492,1 | 742,5 | 749,5 | 1.566,2 | 784,9 | 781,3 |
| 2051 | 1.474,1 | 733,7 | 740,3 | 1.550,4 | 777,3 | 773,1 |
| 2052 | 1.456,2 | 725,1 | 731,1 | 1.534,8 | 769,9 | 764,9 |
| 2053 | 1.438,5 | 716,5 | 722,1 | 1.519,3 | 762,5 | 756,8 |
| 2054 | 1.421,1 | 708,1 | 713,1 | 1.504,1 | 755,3 | 748,8 |
| 2055 | 1.404,0 | 699,8 | 704,3 | 1.489,2 | 748,2 | 741,0 |
| 2056 | 1.387,3 | 691,6 | 695,6 | 1.474,6 | 741,3 | 733,3 |
| 2057 | 1.370,9 | 683,7 | 687,2 | 1.460,4 | 734,5 | 725,9 |
| 2058 | 1.354,9 | 675,9 | 679,1 | 1.446,7 | 727,9 | 718,8 |
| 2059 | 1.339,4 | 668,3 | 671,2 | 1.433,3 | 721,5 | 711,9 |
| 2060 | 1.324,4 | 660,9 | 663,5 | 1.420,5 | 715,3 | 705,2 |

Tabelle E: Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung 2009^{*)} bis 2030 nach Kreisen (am 31.12. des jeweiligen Jahres) – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

| | 2009 ^{*)} | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | Entwicklung 2030 : 2009 ^{*)} | |
|----------------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--|---------------|
| | Personen | | | | | | % | |
| Stadt Erfurt | 203.830 | 202.869 | 203.835 | 206.027 | 208.298 | 209.439 | + 5.609 | + 2,8 |
| Stadt Gera | 99.987 | 98.303 | 92.961 | 87.767 | 82.556 | 77.214 | - 22.773 | - 22,8 |
| Stadt Jena | 104.449 | 103.373 | 105.528 | 107.855 | 109.617 | 111.387 | + 6.938 | + 6,6 |
| Stadt Suhl | 39.526 | 38.480 | 34.392 | 30.499 | 26.721 | 22.929 | - 16.597 | - 42,0 |
| Stadt Weimar | 65.233 | 65.129 | 66.650 | 68.243 | 69.753 | 71.427 | + 6.194 | + 9,5 |
| Stadt Eisenach | 42.847 | 42.653 | 42.002 | 41.526 | 41.082 | 40.655 | - 2.192 | - 5,1 |
| Eichsfeld | 106.052 | 105.014 | 100.663 | 96.234 | 91.425 | 86.306 | - 19.746 | - 18,6 |
| Nordhausen | 90.357 | 89.243 | 85.314 | 81.696 | 78.134 | 74.586 | - 15.771 | - 17,5 |
| Wartburgkreis | 131.820 | 130.424 | 123.219 | 115.849 | 108.185 | 100.428 | - 31.392 | - 23,8 |
| Unstrut-Hainich-Kreis | 109.606 | 108.501 | 103.666 | 98.639 | 93.365 | 87.969 | - 21.637 | - 19,7 |
| Kyffhäuserkreis | 82.650 | 80.930 | 74.036 | 67.155 | 60.298 | 53.494 | - 29.156 | - 35,3 |
| Schmalkalden-Meiningen | 131.312 | 129.872 | 123.212 | 116.490 | 109.468 | 102.190 | - 29.122 | - 22,2 |
| Gotha | 138.857 | 137.836 | 132.747 | 127.420 | 121.727 | 115.848 | - 23.009 | - 16,6 |
| Sömmerda | 73.688 | 72.896 | 69.402 | 65.724 | 61.764 | 57.648 | - 16.040 | - 21,8 |
| Hildburghausen | 67.816 | 66.973 | 63.153 | 59.322 | 55.350 | 51.261 | - 16.555 | - 24,4 |
| Ilm-Kreis | 112.804 | 111.909 | 109.043 | 106.455 | 103.840 | 101.026 | - 11.778 | - 10,4 |
| Weimarer Land | 84.935 | 83.755 | 79.656 | 75.426 | 70.983 | 66.436 | - 18.499 | - 21,8 |
| Sonneberg | 60.560 | 59.738 | 56.069 | 52.352 | 48.589 | 44.856 | - 15.704 | - 25,9 |
| Saalfeld-Rudolstadt | 118.303 | 116.319 | 107.963 | 99.415 | 90.639 | 81.829 | - 36.474 | - 30,8 |
| Saale-Holzland-Kreis | 87.400 | 86.367 | 82.932 | 79.835 | 76.900 | 74.059 | - 13.341 | - 15,3 |
| Saale-Orla-Kreis | 88.632 | 87.598 | 82.385 | 77.210 | 71.975 | 66.804 | - 21.828 | - 24,6 |
| Greiz | 109.003 | 107.184 | 98.733 | 90.235 | 81.826 | 73.442 | - 35.561 | - 32,6 |
| Altenburger Land | 100.215 | 98.496 | 91.199 | 84.225 | 77.407 | 70.778 | - 29.437 | - 29,4 |
| Kreisfreie Städte zusammen | 555.872 | 550.808 | 545.367 | 541.918 | 538.027 | 533.050 | - 22.822 | - 4,1 |
| Landkreise zusammen | 1.694.010 | 1.673.056 | 1.583.391 | 1.493.681 | 1.401.875 | 1.308.958 | - 385.052 | - 22,7 |

^{*)}aktueller Bevölkerungsstand

Tätigkeitsübersicht der Kommission

Die Kommission hat nach ihrem ersten Zusammentreffen im Oktober 2011 etwa 40 Sitzungen durchgeführt. Bei der Mehrzahl der Sitzungen konnten alle Kommissionsmitglieder anwesend sein. Außerdem haben stets zwei oder drei Angehörige der Geschäftsstelle der Kommission und in der Regel der Leiter der Stabstelle Funktional- und Gebietsreform teilgenommen.

Im Rahmen ihrer auswärtigen Sitzungen hat die Kommission mit Leitungen kommunaler Gebietskörperschaften sprechen können. Gelegenheit zum Gespräch am Arbeitsort der Kommission in der Thüringer Staatskanzlei hatten die Leitungen nahezu aller Sonderbehörden und der dafür zuständigen Ministerien. Darüber hinaus hat die Geschäftsstelle in Behördenbesuchen und mit schriftlichen und telefonischen Anfragen Informationen eingeholt. Zu einzelnen Themen wurden Sachverhaltsinformationen durch breiter angelegte Umfragen bei den zuständigen Dienststellen erhoben.

Schon in den ersten Monaten der Kommissionsarbeit gab es Anhörungen von Vertretern der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Mit ihnen, Vertretern der Fraktionen des Thüringer Landtags, Leitungen oberster Landesbehörden, Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände und mit weiteren Sachkundigen hat sich die Kommission auch in den drei Sitzungen des von der Ministerpräsidentin berufenen und geleiteten Beirats austauschen können.

Für Sachverhaltsfeststellungen und für den internen Austausch in der Kommission und mit der Geschäftsstelle wurde außerdem überwiegend das Internet genutzt.

Biographien der Experten

Staatssekretär a. D. Wolfgang Riotte (Vorsitzender), 1968 zweite juristische Staatsprüfung. Sachgebietsleiter im Finanzamt Leverkusen. 1971 Referatsleiter Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, 1978 Leiter des Büros des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. 1980 Finanzministerium, Abteilungsleiter Personal, Organisation, Automation und Haushalt des Ministeriums, der Steuerverwaltung und für die Finanzbauverwaltung. 1987 Staatssekretär des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen, 2003 bis 2005 Beauftragter des Ministerpräsidenten für die Reform des Öffentlichen Dienstes. 2005 Mitglied der Expertenkommission für die Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen, 2008/2009 Geschäftsführer ad interim, Deutsches Komitee für UNICEF e.V., Mitglied des Vorstands der UNICEF Stiftung. 2010 Mitglied der Expertenkommission des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesministeriums der Finanzen zur Evaluation der Sicherheitsbehörden des Bundes.

Prof. Dr. Petra Hiller, Mag.rer.publ., ist Professorin für Organisation und Governance und Mitglied im Institut für Public Management und Governance der Fachhochschule Nordhausen. Promotion und Habilitation an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. Einjährige Forschungsaufenthalte an der Universität Oxford (England) und am Internationalen Institut für Rechtssoziologie der Antigua Universidad de Oñati (Spanien). Ständige Gastprofessorin am Institut für Soziologie der Universität Wien (Österreich). Mitglied der Expertenkommission der Europäischen Kommission zur Vergabe der EU-Forschungsförderung im Forschungsrahmenprogramm 6.

Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Studium der Rechtswissenschaften in Berlin und Bielefeld. Promotion (1991) und Habilitation (1996) an der Freien Universität Berlin. 1996 bis 1997 Professor für öffentliches Recht an der Universität Bielefeld, seit 1997 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seit 2001 Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (Leibniz-Institut). Leiter des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation. Mitglied diverser Expertengremien und Kommissionen, darunter United Nations Committee of Experts on Public Administration, Präsident der Deutschen Sektion des International Institute of Administrative Sciences, Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung des rheinland-pfälzischen Landtags unter anderem Sachverständiger und Berater von UN, EU-Kommission, Europa-Parlament, Deutschem Bundestag, Bundesregierung, Landesregierungen und -parlamenten sowie ausländischen Regierungen.

Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.publ. ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft und geschäftsführender Direktor des Instituts für Staatswissenschaft der Leibniz Universität Hannover. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg und der London School of Economics and Political Science war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg (Seminar für Verwaltungslehre). 2000 Promotion (Universität Hamburg). 2001 Magister rerum publicarum an der DHV Speyer. 2005 Habilitation (Universität Hamburg).

Axel Schneider, Studium der Rechtswissenschaften in Mainz und Speyer. Nach juristischem Vorbereitungsdienst und zweitem juristischem Staatsexamen von 1978 bis 1979 Rechtsanwalt. 1980 Leiter der Leistungsabteilung des Arbeitsamtes Wetzlar, 1982 Dozent für Leistungsrecht und allgemeine Rechtsgebiete an der Führungsakademie in Lauf und Referent in der Personalabteilung der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, 1986 stellvertretender Leiter der Leistungsabteilung des Landesarbeitsamtes Hessen. 1989 bis 1991 Direktor der Zweigverwaltung Darmstadt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen.

Seit dem 1. Januar 1992 Direktor der Thüringer Verwaltungsschule. Ehrenamtliche Tätigkeiten als Ortsvorsteher in Taunusstein-Orlen, Beamtenbeisitzer am Bundesdisziplinargericht Frankfurt/Main, Mitglied der Verbandsversammlung und der Bezirksleitung Darmstadt des Hessischen Verwaltungsschulverbandes und Mitglied der regionalen Planungsgemeinschaft Südhessen. Von November 2005 bis zum Ende der Legislaturperiode Mitglied der Enquete-Kommission 4/1 „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“ des Thüringer Landtags. Seit dem 1. Juli 1999 ehrenamtlicher Bürgermeister der Gemeinde Krautheim bei Weimar.

